THE LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF
NORTH CAROLINA

This acquisition
was made possible
by
The Carnegie Corporation
of New York

323.6
C264s

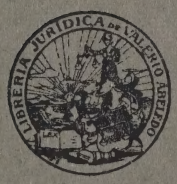
This BOOK may be kept out TWO WEEKS ONLY, and is subject to a fine of FIVE CENTS a day thereafter. It was taken out on the day indicated below:

Dr. CARLOS F. CARBONE OYARZUN

SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO
DE
DERECHO INTERNACIONAL

Contribución al estudio del problema del extranjero en la República Argentina

Para todos los hombres del mundo
que quieran habitar el suelo argentino.
(Constitución Argentina. Preámbulo.)



BUENOS AIRES

VALERIO ABELEDO, EDITOR
LIBRERÍA JURÍDICA, LAVALLE 1368
(Frente a los Tribunales)

1928

SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO
DE
DERECHO INTERNACIONAL

Dr. CARLOS F. CARBONE OYARZUN

SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO

DE

DERECHO INTERNACIONAL

Contribución al estudio del problema del extranjero en la República Argentina

Para todos los hombres del mundo
que quieran habitar el suelo argentino.
(Constitución Argentina. Preámbulo.)

BUENOS AIRES

VALERIO ABELEDO, EDITOR
LIBRERÍA JURÍDICA, LAVALLE 1368
(Frente a los Tribunales)

1928

Queda hecho el depósito que marca la Ley N.° 7092.

Todos los derechos reservados por el autor.

LIBRARY UNIV. OF
NORTH CAROLINA

OBRAS DEL AUTOR

«Contratos de Adhesión», precedida de un juicio crítico del doctor Pablo Calatayud, profesor titular de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires. — Buenos Aires, 1922.

«La propiedad intelectual en la República Argentina. La ley 7092 ante la doctrina, la legislación extranjera y la jurisprudencia». (En prensa).

A mis amados padres.

A mi querido hermano

Julio Francisco.

Primer Premio "Marcelo Torcuato de Alvear" (1923)

Otorgado por unanimidad por el Jurado «ad hoc», designado por el Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, integrado por los Doctores: Antonio Bermejo, Académico de la Universidad de Buenos Aires, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Juan A. González Calderón, profesor titular de Derecho Constitucional, Diputado Nacional; Mariano de Vedia y Mitre, profesor titular de Derecho Político, Juez en lo Civil de la Capital Federal; Clodomiro Zavalía, profesor titular de Derecho Procesal, Juez Federal de la Capital de la República.

Sesión del día 6 de Noviembre de 1924.

AVANT-PROPOS

I

Si los autores de la teoría orgánica del Estado hubieran buscado más que similitudes corporales y funcionales entre el individuo y el Estado, afinidades entre ciertas impulsiones del individuo y las inclinaciones, en ciertos períodos, el conglomerado social, habrían hallado, tal vez, puntos de aproximación más definidos.

Y hubieran admitido que, así como en las relaciones de individuo a individuo hay hechos generados por móviles utilitarios — en que predomina el interés de uno sobre el de todos — y hechos nacidos de móviles altruístas — en que el individuo llega a considerar al ente social antes que a sí mismo, — así también en la vida de las colectividades nos encontramos a veces con que las normas que procuran la mejor convivencia de los Estados, son tan poderosas que ellas solas gobiernan los actos de relación internacional, que aparecen así desprovistos de todo anhelo de expansión y prepotencia.

Es verdad que tales estados de conciencia social son excepcionales y de tan fugaz duración, que en general, no llegan a caracterizar siquiera una época, pero es también cierto que existe, para honra de la Humanidad, el ejemplo de una nacionalidad que al echar las bases de su constitución como tal, se despojó por acto espontáneo, de muchas de las prerrogativas y poderes del Estado, renunciando por sí misma, a anhelos de

expansión territorial y ofreció, en cambio, su propio territorio a la penetración pacífica del extranjero.

Acentuado, todavía, el mérito que supone la consagración de esos fines del Estado, al considerar que su establecimiento no respondió a una inspiración aislada de sus autores, sino a un modo de sentir colectivo, llega aquél a su máximo cuando se tiene presente que la aplicación práctica del principio, lejos de desnaturalizarlo o atenuarlo siquiera, lo ha confirmado ampliamente.

Por eso, la regla escrita en la Constiución y la invocación que de ella han hecho nuestros gobernantes para dirigir la política internacional del país, aparecen como la cristalización de un ideal de fraternidad que ha hecho del territorio argentino el hogar de todos los hombres del mundo que quieran habitarlo.

La Constitución argentina de 1853, decía el doctor Zeballos al inaugurar la 31.ª Conferencia de la «International Law Association», en 1922, creó, efectivamente, un nuevo tipo de organismo político, desconocido en los anales sociales. Los Estados eran hasta entonces nacionalistas, es decir, fundados para sus creadores y para su posteridad. La última de las más poderosas nacionalidades, nacidas de la Democracia, los Estados Unidos de América, no innovó en la materia. Es noción equivocada, agregaba el doctor Zeballos, la que considera la Constitución Argentina copia más o menos completa de la de Estados Unidos. Ambas difieren substancialmente en institutos de trascendencia; y algunas de las diferencias más graves son las relativas a la finalidad del Estado y al Derecho Internacional Privado.

Y, después de resaltar esas diferencias, terminaba el doctor Zeballos diciendo, que, en tanto que la Constitución Norteamericana reproduce un ESTADO NACIONALISTA, *la Argentina crea el nuevo tipo de* ESTADO HUMANITARIO.

He aquí, la concepción argentina del derecho de gentes.

II

Nos corresponde estudiar el sistema en sus diversos institutos.

Creemos hallarnos espiritualmente dispuestos para la tarea; admirando la generosa creación, sin que, no obstante, su brillo alcance a deslumbrarnos.

La Universidad cumple su misión social, desarrollando el criticismo de sus discípulos, a la vez que despertando en ellos el amor por las tradiciones heredadas y evitando conducirles a la adoración de la ley escrita que la erige en dogma, o al excesivo reformismo que trata de derribarla, direcciones ambas, igualmente perniciosas y que pueden extraviar al estudioso.

Hemos tratado, pues, de colocarnos en el verdadero plano científico, y si, como es fatal, a veces la natural imperfección nos ha alejado de la verdadera senda, podemos decir, no obstante que ello habrá sido, a pesar de la sinceridad y de la imparcialidad con que hemos emprendido este trabajo.

III

Comenzamos estudiando los antecedentes históricos remotos del derecho español, para pasar luego a la exposición de la condición del extranjero durante la Colonia.

No podíamos menos de encabezar este trabajo con la referencia de las instituciones de la vieja legislación española, pues lo contrario habría importado incurrir en falta.

Porque, en efecto, hubiera significado negar justicia a los actos de los Reyes de España, que regían la vida de las Colonias, ya que si la política española puede hoy aparecer como ex-

cesivamente severa y restrictiva en esta materia, es preciso reconocer que obedecía al criterio dominante de la época, que obligaba a tales medidas, haciendo ineludible su cumplimiento, y es necesario también admitir que si alguna vez pudo acarrear trastornos al extranjero, no fué, por cierto, por culpa de sus autores, sino por la ejecución deficiente o la injusta aplicación que se diera a esas leyes de Indias.

En falta igualmente grave, hubiéramos caído desde un punto de vista puramente jurídico, olvidando el antecedente histórico nacional, que tantos aspectos interesantes nos presentará.

Porque la relación que de él hacemos no tiene un carácter de mera introducción al estudio de la legislación actual, sino que lleva por objeto explicar las instituciones posteriores.

En verdad, que si en alguna materia puede hallarse relación en los sucesivos actos de gobierno, es en esta de la legislación para el extranjero.

Bastará citar para justificar esta apreciación, entre otros muchos ejemplos, los que nos ofrecen el proyecto de Constitución que se dictó el 1812, o el decreto de 1830, que derogó otro de 1829, que había aplicado el sistema de ciudadanía automática, concedida por el Estado, sin petición del individuo, y que nos permiten recogen una experiencia práctica de suma utilidad.

Y, ¿qué decir de la legislación proyectada en materia de naturalización, de los conflictos surgidos con las potencias europeas por la imposición del servicio militar durante la tiranía o por la aplicación de la doctrina del «jus soli», como sistema de nacionalidad?

Todos esos actos, dictados por las autoridades administrativas o por las asambleas legislativas, dan una fisonomía peculiar a cada época y a cada gobierno.

Son mucho más preciosos que los ejemplos norteamericanos, dada la diferencia de modalidades entre aquel pueblo y el nuestro, y la condigna diversidad de los sistemas legales.

De ellos, puede decirse que son los elementos básicos de un verdadero derecho argentino, de caracteres definidos.

Y, sin embargo, a menudo se ha olvidado el estudio del de-

recho público provincial argentino, negándosele trascendencia, olvido que es, en nuestro concepto, gravemente pernicioso en materia de extranjería.

Podríamos repetir, con verdad, lo que un erudito profesor — el doctor Juan A. González Calderón — dice (1) refiriéndose a uno de esos antecedentes provinciales y al menosprecio con que lo han tratado los autores argentinos; nos referimos al Estatuto de la provincia de Entre Ríos, que contiene verdaderos conceptos en materia jurídica y política, y generalizando, afirmar lo que dice el doctor Juan P. Ramos (2): «Hay en el estudio del Derecho Público Argentino, un punto completamente dejado de lado por todos nuestros constitucionalistas. Me refiero a la historia y evolución del Derecho Público de las provincias. Por las mismas razones que aduce Bryce, respecto a algo casi semejante que ha sucedido en los Estados Unidos, las constituciones de las provincias argentinas en su evolución a través del tiempo, no ocupan ningún lugar en los estudios prácticos o teóricos de derecho constitucional».

Nos corresponde, hoy, sin embargo, reconocer que este vacío en el estudio del Derecho Constitucional está a punto de ser llenado con la próxima inauguración de los cursos de Derecho Público.

IV

El antecedente histórico nos permite entrar al periodo constitucional y de legislación orgánica, con un gran aporte de información, que servirá para la interpretación de muchas disposiciones.

La elaboración de las leyes de naturalización, fué lenta y

---

(1). Derecho Constitucional Argentino, tomo II, página 202.

(2). Derecho Público de las provincias argentinas, tomo, I, preliminar.

difícil: de allí que el período que comprende esa tarea de sistematización aparezca pleno de interés para nuestro estudio.

Los hombres que integraban el Congreso argentino de la época, recibieron los elementos directivos para dar al país leyes reglamentarias sobre la materia, pero no tuvieron, muchas veces, la noción exacta del problema bajo un aspecto jurídico.

Y, a pesar de su anhelo por hacer vivir en la realidad la fórmula generosa de la Carta Magna, los resultados fueron deficientes.

La primera ley de naturalización es un ejemplo que siempre deberá tenerse presente, y por eso, precisamente, lo hemos señalado, siguiendo paso a paso la discusión del proyecto que le dió origen.

Creemos haber puesto de relieve las ideas dominantes en la época de la sanción que llevaron al Congreso a consagrar doctrinas equivocadas, y de peligrosa aplicación en el país, y creemos, también, haber rendido justicia a quienes, abarcando el problema, se alzaron contra el error, aunque desgraciadamente, su voz fuera sofocada y sus puntos de vista rechazados.

¡Cuántas enseñanzas útiles en todos los tiempos, encontramos allí!

Después vino la reacción.

La gran cuestión de asimilar al extranjero a la nacionalidad, apareció nítidamente, se atenuó la influencia excesiva de la teoría y se concedió la importancia que realmente tenía, al factor social.

Podrá, en este sentido, adolecer de algunas fallas, el sistema de la ley de 1869 — y nosotros seremos los primeros en hacerlas resaltar — pero, de todos modos, el nuevo sistema demuestra una mejor comprensión y acusa una orientación definida: la ley, es, en suma, consecuente consigo misma, aún dentro de las imperfecciones que revela.

Consagrando el «jus soli» como sistema de ciudadanía, la ley defendió la nacionalidad argentina y ratificó la política internacional del gobierno de Rosas, que había tenido la singular virtud de imponer, por vía indirecta, la doctrina y hacerla triunfar.

Y, facilitando la naturalización, mantuvo la ley el principio que había inspirado a los hombres de 1853, que prodigaron las franquicias del extranjero.

De otro lado, se ha atribuído a la ley muchos vicios y graves defectos.

Corresponde reconocerlos, en parte.

Mientras la ley concedía grandes facilidades al extranjero, permitía también la incorporación de elementos deletéreos, que se filtran por sus resquicios.

El sistema selectivo que ofrecen las leyes norteamericanas, por ejemplo, no se encuentra, prácticamente, en la nuestra.

Y aquí aparece una faz del problema, y con ella, la razón de nuestro plan de reformas.

Pero también, a veces, la crítica ha sido injusta y está en nuestro deber hacerlo notar.

Cuando se afirma que la ley ha fracasado como factor de nacionalización del extranjero, se comete un grave error.

No es la ley, causa de esa situación.

El sistema constitucional — está demás repetirlo — no puede ser más liberal: concede al extranjero todos los derechos civiles sin exigir retribución en las cargas.

Y, entonces, si el extranjero goza por la Constitución, de toda clase de prerrogativas, en mayor número — como lo veremos comentando el texto — que el mismo ciudadano, ¿cómo no ha de mostrarse indiferente por adquirir derechos políticos en los que no encuentra, por lo menos, de inmediato, un beneficio mayor?

No nos asociamos, pues, a esa crítica, injustamente dirigida contra la ley, y, sin hacer reparos al sistema constitucional que está en esta materia, en el carácter del pueblo mismo, constatamos el hecho y buscamos sus causas.

V

Determinada la posición de la ley de naturalización ante la Constitución, llegamos a uno de los puntos más interesantes de nuestro trabajo, es decir, al ensayo de un plan de reformas que le dé lineamientos más jurídicos, por una parte, y subsane las fallas de que adolece, por otra.

Veremos, así, cuales son las dificultades que en la práctica ha acarreado el sistema vigente.

Insinuamos ya, uno de los defectos capitales: la ausencia de disposiciones de selección de aspirantes a la ciudadanía.

Basta enunciar el asunto para comprender su importancia, que escapó, sin embargo, a sus autores, inspirados en un liberalismo excesivo y equivocado.

Y ese liberalismo es causa de que la ley no posea ninguna disposición que impida la naturalización de los extranjeros indeseables.

Se hace necesario, en consecuencia, reformar la ley en esa materia, sin llegar, no obstante, a restricciones excesivas o injustas, dirigiendo la vista siempre al texto constitucional e interpretándolo bajo el doble aspecto de defensa de la nacionalidad y de justicia y compensación hacia el extranjero.

Es claro que el equilibrio de los dos principios requiere ponderación y sumo criterio político, a la vez que jurídico, de parte de los autores del sistema futuro, pero es también evidente que los intereses individuales del extranjero y los de la sociedad entera, no son como muchos creen, fatalmente opuestos, y permiten su coordinación.

Para abrazar la tarea, el legislador encontrará la ruta trazada, en la serie de iniciativas tendientes a obtener la reforma de la ley.

Nosotros veremos, como a partir de 1871, en que José Manuel Estrada señalaba nuevos rumbos en la materia, se han ido

presentando al Congreso, interesantes y meditados proyectos sobre el particular, encarando el problema bajo diversos aspectos, pero todos igualmente dignos de estudio.

Y, en ellos, hemos encontrado también, la fuente de nuestra modesta opinión.

Algunos de esos sistemas — los llamados de ciudadanía automática y de ciudadanía sin nacionalidad — merecerán nuestra particular atención.

Se los ha presentado unidos, unas veces, y aislados, otras: son, en realidad, dos concepciones distintas, que pueden llevarse a la práctica por separado, y en tal virtud, nosotros hemos de analizarlas con abstracción una de otra.

Encontramos el primero de esos sistemas incorporado a la legislación nacional en 1829, y prontamente desterrado, por decreto del año siguiente; lo veremos, luego, proyectado con caracteres jurídicos y bien reglamentado, por primera vez, en la iniciativa del doctor Víctor Molina, presentada al Congreso Nacional en 1890, y, por fin, sostenido hoy como fórmula de solución al problema que representa la indiferencia del extranjero por naturalizarse.

Por nuestra parte, hemos de considerarlo en relación, primero, a la faz constitucional del asunto, observando, si aquél se amolda al texto del estatuto fundamental; luego, atendiendo las conveniencias sociales, cuidando de averiguar si ofrece las garantías de selección de extranjeros que deben servir de norma para la reforma futura, y, por último, respetando los derechos legítimos del extranjero para evitar la mínima coerción en la realización de un acto de tal trascendencia como es el de la adquisición de la ciudadanía y que debe, ante todo, ser una decisión espontánea.

En cuanto al sistema de ciudadanía sin nacionalidad o de doble ciudadanía, basado en la simultánea existencia de la ciudadanía de origen y de la del país de domicilio sobre el mismo individuo, será necesariamente materia de análisis para nosotros.

Estudiaremos, sin apasionamiento, la posibilidad de su aplicación a nuestro país, que, desde ya, nos parece difícil, sin con-

venciones internacionales que regulen su alcance, considerando que, en esta materia, los tratados son uno de los medios más adecuados para obtener un régimen de larga y feliz duración.

Tendremos ocasión de hacer resaltar el mérito jurídico de la convención hispano argentino de 1863 — que, a esa altura de nuestro estudio ya conoceremos por haberla encontrado entre los antecedentes históricos — y que, en nuestro concepto, adoptando la CIUDADANÍA ALTERNATIVA, *suprimió gran número de dificultades que aparecen al considerar la situación jurídica del extranjero.*

Y . . . encontraremos en ese sistema el régimen tal vez más conveniente y accesible.

VI

Otras cuestiones han de ocupar nuestra atención, estudiando la materia de la naturalización de extranjeros: la relativa a la situación de la mujer extranjera ante la ley de ciudadanía; por ejemplo, ha de demostrarnos, como existen en la legislación vigente, vacíos que deben ser prestamente llenados.

Pero, hemos de afrontar problemas mucho más graves, cuando entremos a planear el medio de reprimir al extranjero inmoral o delincuente, negándole, en justicia, el honor que comporta la ciudadanía argentina, cuando se hace indigno de llevarla.

Un guía experto y eficaz, ha de auxiliarnos en la empresa: la jurisprudencia de nuestros Tribunales.

Comprobaremos, cómo la acción constante, aunque silenciosa, de nuestros magistrados de la Justicia Federal, ha dado como los pretores romanos, soluciones que, en un futuro no lejano, han de traducirse en fórmulas legales; puede decirse, sin temor de caer en exceso, que la nacionalidad argentina ha encontrado en esa rama del Poder Judicial, garantías y seguridades que no ofrecía la ley misma.

Estudiados estos y otros aspectos de este gran problema de la naturalización, daremos nuestras ideas personales al respecto, inspiradas en la norma constante de dar al extranjero, sano y honesto, todos los beneficios que le corresponden y que juzgamos debe acordársele como compensación a su gran obra en la formación de nuestra nacionalidad.

VII

Después de exponer la legislación reglamentaria de las cláusulas constitucionales, referentes a los derechos y garantías del extranjero, con lo que tendremos ocasión de analizar una serie de disposiciones sumamente interesantes y no siempre acertadas, pasamos al estudio de las cuestiones a que da lugar la admisión y expulsión de extranjeros.

Grave y permanente es este problema.

Se puede afirmar que los ensayos de legislación en esta materia han sido poco felices.

Desprovisto el país hasta 1902, de una ley de defensa que impidiera el acceso de los extranjeros indeseables, la reacción contra este estado de cosas vino a raíz de circunstancias imprevistas que, a los ojos de los hombres de gobierno del momento, parecieron graves en el más alto grado.

Las consecuencias fueron inmediatas: se sancionó la ley 4144, sin plan, sin la suficiente madurez de concepto que requiere una ley de tal naturaleza, contrariándose el precepto constitucional y acordando al Poder Ejecutivo, facultades que no le son propias.

Esta situación se mantuvo hasta 1910, en que la nueva ley 7029, más pulida y completa que la anterior, pero siempre pasible de muchos y muy serios reparos, vino a sustituirla.

En el hecho, sin embargo, nuestros gobernantes no han usado de esas leyes para castigar con rigor al extranjero y han

procurado y obtenido sin violencia el perpetuo mantenimiento de la tranquilidad pública.

Corresponde, pues, en justicia, el reconocimiento de esa elevada conducta de nuestros hombres públicos, que no han desmentido la tradición de generosidad y tolerancia hacia el extranjero, verdadero motivo de orgullo para nuestro pueblo.

También en el estudio de esta materia, encontraremos interesantes iniciativas para la legislación futura.

Los proyectos presentados al Congreso Nacional por los doctores Rodolfo Moreno en 1917, y Carlos F. Melo en 1918, y por el Poder Ejecutivo Nacional en 1923, inspirados todos en el verdadero concepto constitucional de la cuestión, podrán servir de base a una verdadera legislación orgánica que resuelva el problema de la entrada y expulsión de extranjeros.

VIII

Terminamos aquí esta ligera exposición de motivos, diciendo, aún, dos palabras.

Hemos realizado esta labor con la sinceridad y el entusiasmo del estudiante de los primeros años, robustecidos por la disciplina de nuestra querida casa, cuyo grato recuerdo no han empañado siquiera las mil atenciones de la vida profesional.

No pedimos disculpas para sus errores, pero sí, la justicia que merece todo propósito honesto y elevado.

Y, aceptamos el honroso lauro que nos ha discernido por vez primera un digno Tribunal, como premio, más que a méritos intelectuales, a la sinceridad con que hemos realizado esta modesta labor.

C. F. C. O.

LIBRO PRIMERO

Antecedentes Históricos

CAPITULO PRIMERO

EXTRANJERO DURANTE EL PERIODO COLONIAL

(1700 - 1810)

I

EL EXTRANJERO DURANTE EL PERIODO COLONIAL

Antecedentes de la legislación española. — La naturalización en el viejo derecho español. — Las Leyes de Partidas y la Nueva Recopilación.

La Colonia recibió para su gobierno, leyes especiales, que, en cuanto se refiere a la condición jurídica del extranjero, restringieron sus prerrogativas y facultades, de acuerdo con el sistema de política colonial imperante en la época.

Pero, es necesario recordar algunos antecedentes de la legislación de la Península, para explicarse muchas instituciones que después estudiaremos.

Alfonso el Sabio había concebido la persona del Estado bajo un doble aspecto: político y religioso, y lo definió de acuerdo a esa dualidad — que por otra parte no alteró la armonía de la interesante legislación que él dictara — como una entidad formada por hombres unidos por lazos de respeto y amor (Partida IV).

Y esa misma concepción llevó más tarde a los reyes de España a mantener el principio tan firmemente que su imposición llegó a chocar con la autoridad espiritual del Papa-

do, negándose a admitir la designación de prelados extranjeros para ejercer dignidades eclesiásticas en el Reino.

Se respetaba así, en el concepto real, la norma religiosa, pero se limitaba y condicionaba su aplicación a una idea de orden político que perseguía la unidad territorial del Reino, exigiéndose el domicilio como requisito indispensable.

Había, pues, conflicto de autoridades o de personas — entre el Papado y la Corona — pero no se resentía la orientación político-religiosa que durante un largo período histórico guió los actos de gobierno de los Reyes.

En la legislación orgánica, encontramos ya normas generales y permanentes para regir la condición del extranjero.

Así, las Leyes de Partidas nos presentan la materia de la naturalización del extranjero, expuesta en forma sintética y casi didáctica, diríamos, por la claridad de sus preceptos.

Se concedía el beneficio por diez medios distintos.

En primer lugar, un resabio feudal, de sujeción de la personalidad humana, daba al vasallaje un carácter tan amplio que originaba la adquisición de la nacionalidad del señor feudal por parte del súbdito.

La crianza, es decir, la alimentación, vestido y educación del individuo en España, atribuía la nacionalidad.

El señor feudal que protegía a un individuo, le transmitía su nacionalidad por el aforamiento, diferenciándose este sistema del vasallaje en que en aquél la sujeción era menor y tenía un carácter de beneficio más que obligatorio.

Y era también, el mantenimiento del precepto medioeval, de que no hay señor sin tierra, ni tierra sin señor, fuente de nacionalización por el heredamiento de tierras.

Hasta aquí no aparece el principio religioso confiriendo la ciudadanía española; fuera equivocado, sin embargo, negar su influencia.

Era netamente religioso el bautismo, o sea la conversión al catolicismo, y eran religioso-políticos, la entrada a las órdenes de caballería y la redención de cautivos, sistema este

último, que atribuía la nacionalidad al caballero redimido de los moros por otro caballero que fuera español.

Se entraba a la comunidad política por un acto de carácter civil y el extranjero que contrajera matrimonio con mujer española, era considerado ciudadano español.

Y, por último, dos medios políticos concedían al extranjero la naturalización: el privilegio, que era un beneficio acordado a extranjeros que habían servido al país, y el domicilio durante diez años consecutivos en el Reino.

Las Leyes de la Nueva Recopilación modificaron el sistema de naturalización de las Partidas acordándola por la conversión al catolicismo, por el matrimonio, la adquisición de bienes raíces, el establecimiento de industrias extranjeras, la aceptación de empleos públicos, el llamado beneficio de pastos y el domicilio de diez años.

Tales fueron, sucintamente expuestos, los antecedentes legislativos que heredó la Colonia.

Poco a poco, las peculiaridades de las posesiones de Indias fueron exigiendo, sin embargo, nuevas leyes y nacieron así esas leyes de Indias, ese admirable código — como dice el doctor Zeballos — base verdadera de la civilización americana, que garantiza la perduración del espíritu español en nuestro continente, y que, si hubiera tenido ejecutores aptos, hiciera él solo de las colonias hispanas, países más florecientes que las actuales colonias inglesas.

Al estudio de esa legislación, dedicamos el capítulo que sigue.

II

LAS LEYES DE INDIAS

Carácter hostil de la legislación. — Adquisición de la nacionalidad. — Motivos que impulsaron esta legislación; la influencia religiosa; opiniones de Estrada. — El derecho de composición como atenuante de las prohibiciones impuestas a extranjeros. — Beneficios y restricciones impuestos en los tratados con las demás potencias.

España aplicó a sus establecimientos ultramarinos la misma política que siguieron las naciones colonizadoras durante el siglo XVI y XVII.

Las ideas dominantes en la época que indujeron a Inglaterra y Portugal a aislar sus posesiones del trato con extranjeros, tuvieron tan marcada influencia en la legislación que España dictó para sus Colonias, que la situación jurídica del extranjero motivó ordenanzas, leyes y decretos reales peculiares y especialmente dirigidos a él.

Las Leyes de Indias prohibieron severamente el acceso de extranjeros: «Ningún extranjero ni persona prohibida, pueda tratar en las Indias, ni pasar a ellas, bajo pena de la vida y perdimiento de bienes», mandaban las Leyes I y VII del título XXVII, libro IX.

El precepto obedecía al concepto de que el extranjero como enemigo: espía hábil para tratar de levantar a las colonias contra la metrópoli.

El mismo título XXVII, al tratar «de los extranjeros que pasan a las Indias y su composición y naturaleza que en ellos puedan adquirir para tratar y contratar», tiene disposiciones imperativas dirigidas a las autoridades, a quienes se les mandaba limpiar la tierra de extranjeros.

La violación de las disposiciones prohibitivas, era penada con la confiscación y muerte, sanción que se fué haciendo extensiva a los contrabandistas y aplicándose en América (Real Cédula de 22 de abril de 1796).

Estas leyes tienen su antecedente en los actos de los reyes, dictados en 1592, 1616 y 1620, que eran esencialmente prohibitivos, impidiendo al extranjero entrar y avecindarse en el territorio, que fueron repetidos en 1614 y 1680 por Carlos III, que reprimió su inobservancia con la pena de confiscación de bienes y muerte.

Tal situación se prolongó durante todo el siglo XVIII y recién al terminar ese período, en 1799, se conmutó la pena de muerte por la de seis años de presidio.

Pero rigió aún una Real Cédula de 20 de Enero de 1784, que mandaba que ningún buque particular fuera admitido en puertos de América, con pretexto alguno, aunque fuere el de hospitalidad, y aunque alegare que se iba a pique.

El rigor de la ley tuvo su atenuación emanada de la ley y de las relaciones diplomáticas que, a pesar del temor hacia el extranjero, creaba la «comitas» internacional.

Entre esas concesiones legales, los permisos reales, de carácter individual, deben ser especialmente considerados.

Bien que por las Leyes, esos permisos eran muy limitados y el derecho acordado era muy restringido, en el hecho, su concesión fué relativamente fácil de obtener.

En los primeros tiempos, las licencias para pasar a América, tenían todavía un carácter restrictivo que ha merecido de Estrada la calificación de presidiarios cumplidos, refirién-

dose a esa clase de extranjeros. Pero, es que aún imperaban las ideas de la primera época, que las limitaban a un orden determinado de actividades y a una región también determinada.

Las restricciones obedecían a distintos móviles: comerciales unas; políticas, las otras; religiosas, las más.

Así, se prohibía al extranjero, con un motivo puramente económico, el comercio de metales preciosos — oro y plata, especialmente (Ley VI, título XXVII, libro IX) — se le obligaba a someterse a la fiscalización de la Casa de Contratación de Sevilla, a la que debía llevar sus productos (Ley IV, título XXVII, libro IX) y estaba impedido de vender mercaderías fiadas en Europa, y que debería pagar en América, o recibir frutos en consignación de las Colonias (Ley XXX, título XXVII, libro IV).

El temor hacia el extranjero, explicable a la luz de las ideas del momento, y una razón política, llevó a los reyes a considerar a los negros elementos peligrosos que pudieran ser enviados por naciones rivales y retornaran con informaciones y noticias; de modo que para que el extranjero comerciante pudiera llevar esclavos que lo auxiliaran en sus labores, era necesario el permiso respectivo, especificado detalladamente en la licencia. Y como el negro era un elemento casi indispensable, la concesión de tal permiso era de ley y se otorgaba muy frecuentemente (Leyes VIII y XXV, título XXVII, libro IX).

Una ley interesante y curiosa, que demuestra que los Reyes consideraban al extranjero como un elemento al que debía darse estabilidad, asegurando su permanencia en la Colonia, es la que le imponía la obligación de casarse, bajo pena de ordenar su expulsión del puerto (Ley XXV, título XXVII, libro IX).

Con respecto a los navíos de los comerciantes extranjeros, era menester un permiso especial para obtener su acceso al puerto: la falta de tal requisito producía la confisca-

ción de la nave que violara el precepto (Ley IV, título XXVII, libro IX).

Siguiendo, siempre, con el estudio de las franquicias legales, nos corresponde tratar el derecho de composición.

Felipe II, creó la institución del derecho de composición, que reglamentado después por Felipe III, tuvo una intensa aplicación en las colonias americanas.

Puede decirse que la composición era una concesión puramente graciable, en retribución de servicios prestados por extranjeros a la metrópoli.

No era una gracia militar, aunque la mayor parte de los beneficiarios fueron guerreros que defendieron el pabellón español, pues se acordó también a muchos civiles.

Al extranjero que acreditaba esos servicios, el Rey y luego las autoridades españolas en América, concedían una extensión de tierra con cargo de poblarla y cultivarla, caducando la concesión en caso de incumplimiento de tal requisito (Ley título XII, libro IV).

El extranjero compuesto estaba obligado a residir en el interior, fuera de los puertos, obteniéndose de tal modo la internación de la población en el territorio con el fin de propender a su colonización y evitando el espionaje, obligándose a las autoridades a llevar un control riguroso de las ocupaciones de los extranjeros (Ley XXI, título XXVII, libro IX).

En 1615 se dictó la ley XX, título XXVII, libro IX de la Recopilación, por la que se restringió la facultad de los extranjeros compuestos, obligándoseles a ejercer su privilegio en la provincia o lugar de su residencia.

El derecho de composición funcionó bajo diversas formas: fué la compensación acordada por los Reyes entre el delito que importaba la transgresión a la ley que impedía la entrada de extranjeros y el servicio prestado por ellos a la metrópoli, o fué un indulto simplemente, o bien, por último, fué la solución dada a las situaciones de hecho que originaba la expulsión de extranjeros.

Por lo general, aparece bajo la primera de estas formas y en tal sentido lo acordaban las leyes XI y XXXV, título XXVII, libro IX, a los extranjeros que llegaban a América al servicio de España y luego comerciaban y adquirían bienes sin licencia. Entonces, estaban en la disyuntiva de admitir la composición que los Reyes frecuentemente les acordaban, o someterse a la pena capital, de la que no les salvaba el servicio prestado.

Excepcionalmente (Ley XIV, título XXVII, libro IX) los Reyes ordenaron que las autoridades de América, acordaran el derecho de composición a los extranjeros que por razones especiales y del momento, no podían expulsar, modificando así el principio contenido en la Ley XII, de que el derecho de composición no podía ser acordado por los Virreyes, Gobernadores y Presidentes de Reales Audiencias.

Los extranjeros compuestos obtenían, a veces, el beneficio de encomiendas, es decir, la propiedad de determinadas tierras con los indios que les poblaban y que la ley XIV, título VIII, libro IX, impedía, en general, otorgar a los extranjeros.

Tal concesión se hacía en retribución de servicios de notoria importancia.

Por fin, antes de entrar a estudiar el régimen de adquisición de la nacionalidad, corresponde referirnos a una institución aparentemente desprovista de importancia, pero que, no obstante, tiene interés para nuestro estudio: queremos referirnos al llamado privilegio profesional.

En 1621, Felipe IV, ordenó que se suspendiera la aplicación de las disposiciones que castigaban al extranjero, expulsándolo del territorio, cuando se tratara de artesanos de cuyas actividades el Estado obtuviera beneficios.

Dicha disposición, explica, a juicio del doctor Zeballos, la razón filosófica de las medidas restrictivas aplicadas a los extranjeros.

Se funda el ilustrado autor, en las propias razones que

daba el Rey Felipe, de purgar el territorio de personas que no convienen y conservar las que fueren útiles y necesarias.

Ciertamente, es exacta la observación del doctor Zeballos, ajustada como está, a un hecho real e indiscutible.

Ha sido, por otra parte, una cuestión muy agitada, la de descubrir el móvil que guió a los Reyes a dictar la legislación prohibitiva de Indias.

Mucho tiempo se admitió como única razón la que se fundaba en las creencias religiosas de los Reyes de España.

Los Reyes alegaban como causa para mantener esta legislación, la conveniencia de conservar la unidad religiosa — dice Estrada, estudiando la cuestión (1) — y no falta — agrega — quienes lo hayan tomado con exagerada seriedad; unos, porque han buscado en un interés evidentemente noble y elevado, un motivo de disculpa para la conducta de los reyes; otros, porque en esa razón han encontrado un punto de apoyo para sus recriminaciones contra la Iglesia y los principios religiosos.

La razón — continúa — es completamente fútil.

No hay, en primer lugar, un solo antecedente positivo en la conducta de los gobiernos españoles respecto de la América; no hay un solo rastro en la legislación; no hay un solo acto de los conquistadores, que autorice a pensar que la conquista y colonización del Nuevo Mundo tenía un carácter religioso.

Por otra parte — concluye — si sólo el deseo de conservar la unidad religiosa hubiera sido el móvil que los impulsaba a estorbar la entrada de extranjeros en el territorio de las colonias, es evidente que sólo habrían estorbado el ingreso de los disidentes; pero la prohibición se extendía a los hombres de todas las razas, de todas las naciones y de todas las creencias. Por consiguiente, no era un interés religioso y moral, era un interés económico y político, el que los movía.

Esta opinión de Estrada, parece concordar, pues, con la

---

(1). Estrada. Derecho Constitucional, página 25 y siguientes.

que hemos expuesto, del doctor Zeballos: razones políticas y económicas fundaron la legislación de Indias.

Sin embargo, ¿es posible abstraer esa misma legislación de la secular preocupación de los Reyes de mantener el principio de la unidad religiosa en todo el Reino?

¿Las palabras de Felipe IV, no pueden interpretarse en el sentido de que la conveniencia era mantener la unidad de cultos?

Creemos que esta cuestión es un interrogante perpetuamente abierto para el investigador.

La naturalización en el derecho indiano. — Las franquicias civiles que hemos estudiado, requerían la adquisición de la nacionalidad por parte del extranjero que deseaba obtenerlas.

En 1608, se dictó la Ley XXXIII, que estableció las reglas para naturalizarse, anulando las concesiones anteriores.

Como el extranjero que acreditara su residencia en España podía naturalizarse para el Reino o para las Indias, era necesaria la cláusula y condición expresa de poder tratar y contratar en Indias (1).

En cambio, el naturalizado en Europa, no podía pasar a América (Ley XXVIII, título XXVII, libro IX).

La forma de obtener la carta de naturaleza, consistía en acreditar ante el Consejo de Indias los siguientes extremos: a) Domicilio en España o en Indias durante veinte años, sin interrupción; b) Poseer casa y bienes raíces durante diez años y estar casado con natural de España o de las Indias (2).

(1). La naturalización del extranjero siempre tenía lugar en España — Consejo de Indias — pero podía ser para residir en el Reino o en la Colonia. En el primer caso era siempre extranjero en Indias: se requería, pues, la carta de naturaleza «para Indias».

(2). La ley, dice: «y estando casado con natural o hija de extranjeros, nacida en estos reinos o en las Indias». La redacción es incorrecta e induce en confusión, porque parecería que natural es una cosa e hija de extranjeros, otra, cuando no existía tal diferencia, pues en Indias o en España, eran naturales los nacidos de padres extranjeros, como lo decimos en el texto, al estudiar la Ley XXVII, título XXVII, libro IX, de 1620.

c) Para tratar y contratar en Indias, los extranjeros debían poseer cuatro mil ducados, como mínimo, debiendo probarse tal circunstancia por escrituras públicas y no por prueba testimonial. (Ley XXXII, título XXVII, libro IX).

Una vez adquirida la ciudadanía, era necesario comparecer, treinta días antes de comenzar el comercio en Indias, ante la justicia del lugar, presentando inventario de sus bienes, castigándose la infracción a la ley con la pérdida de la carta de ciudadanía (Ley XXXI, título XXVII, libro IX).

En cuanto al principio que gobernaba la nacionalidad de
nacidos en Indias, se aplicaba estrictamente la doctrina
ius soli», y, en consecuencia, los nacidos de padres ex-
eran también naturales de ellas (Ley XXVI, tí-
libro IX).

dre extranjero se había establecido clandes-
onsideraba natural, sino que se le equi-
(Ley XV, título XXVII, libro IX).

para Indias era, de acuerdo a
nta de la naturalización para
as facultades de unos y

a Indias, sin li-
ido indultado
eros com-
título

úb-

2.ª Los que mantienen las prohibiciones de comerciar y entrar a los territorios colonizados.

Al primer grupo, pertenecen los tratados de Munster, entre España y los Países Bajos, y el celebrado entre España e Inglaterra; al segundo, el que se firmó en 1681 entre España y Portugal.

El Tratado de Munster se celebró el 30 de Enero de 1648, entre España y los Países Bajos y dispuso que los súbditos de un país no estarían obligados a pagar en el otro, mayores derechos e impuestos que los propios súbditos. Se permitía y facilitaba, además, el comercio entre los naturales de cada país.

El Tratado firmado por Felipe V de España y la Reina Ana de Inglaterra, es también una convención que garantiza el tratamiento igualitario de los súbditos de ambos países.

Reguló, ante todo, la libre navegación y comercio entre ambos reinos, declarando en su artículo 8.º, que por ningún título, ni con ningún pretexto se podría directa, ni indirectamente, conceder jamás licencia, ni facultad alguna a los franceses, ni a otra nación para navegar, comerciar, ni introducir negros, bienes, mercaderías u otras cosas en los dominios de América, pertenecientes a la Corona de España, sino en aquello que fuera convenido por el tratado o tratados de comercio sobredichos, y por los derechos y privilegios concedidos en el convenio llamado vulgarmente el asiento de negros, de que se hace mención en el artículo 12; y excepto también lo que el dicho Rey Católico o sus herederos o descendientes ofrecieren por el tratado o tratados de la introducción de negros de las Indias occidentales españolas, después que se hubiere concluído el referido convenio del asiento de negros. Y para que la navegación y comercio a las Indias occidentales quedasen más firme y ampliamente asegurados, se convino y ajustó también, que ni el Rey Católico, ni alguno de sus herederos y sucesores pudiesen vender, ceder, empeñar, traspasar a los franceses, ni a otra nación, tierras, dominios o territorios alguno de la América Española, ni

parte alguna de ellos, ni enajenarles en modo alguno de sí, ni de la Corona de España.

Sucesivamente, este tratado se hizo extensivo al Reino de Suecia, a las Repúblicas de Venecia y de Génova y a la Ciudad de Dantzig.

Hemos dicho que otros tratados no tuvieron por fin, concesiones recíprocas, sino el mantenimiento de prohibiciones y restricciones existentes.

En tal sentido, debemos recordar, como una convención hostil, el tratado de 7 de Mayo de 1681, entre España y Portugal, cuyo artículo 9.º decía que las prohibiciones del comercio por mar y por tierra, así de los castellanos en el Brasil, como de los portugueses en Buenos Aires, Perú y demás partes de las Indias Occidentales quedarían en su entera fuerza y vigor y en los transgresores se ejecutarían las penas establecidas por la ley décimo y otro Reino, irremisiblemente.

Esta fué la situación común creada por la ley a todos los extranjeros, y especial, por los tratados, para los súbditos de determinadas potencias, durante el período de la Colonia.

III

EL ULTIMO PERIODO DE LA COLONIA

Las necesidades económicas. — Violación de la ley para satisfacerlas: el contrabando.

El extranjero — violador sistemático de la ley — como factor de la emancipación.

La Representación de los Hacendados como reflejo de la situación política y económica del país.

No está en nuestra mente, explicar los fenómenos sociales exclusivamente por factores económicos — pensamos que aquéllos obedecen a un complejo de causas de índole diversa, cuya acción conjunta, y sólo ella, puede originar el hecho social — pero no podemos tampoco desconocer su importancia y su rol preponderante en la evolución del agregado humano.

Y, si en algún período histórico de nuestro país, podemos observar la presencia y la acción de ese móvil económico, es indiscutiblemente en las postrimerías de la Colonia, cuando el pueblo comenzaba a adquirir la noción de sus propias necesidades y se le presentaba evidente el medio de satisfacerlas.

El sistema político de la metrópoli — lo acabamos de

ver — estaba basado en la clausura de los puertos al comercio extranjero, convirtiendo a las colonias en organismos que vivían únicamente para la madre patria.

Pero como todo sistema de restricción y de privilegio engendra la reacción contra sí mismo, la Colonia no tardó en conducirse, en sus relaciones con el extranjero, por inspiración contraria a la que había movido a los Reyes (1).

Cuando se coloca bajo la copa de un árbol con exceso frondoso, una planta pequeña — dice Estrada explicando gráficamente el fenómeno — éste, que encuentra absorvidos los jugos de la tierra y se halla privado de los elementos para vejetar, se inclina, tratando de salir del radio del árbol que la cubre, en busca de un rayo de sol y de su gota de rocío. Así, las sociedades, cuando están privadas de los elementos necesarios de vida y de desarrollo por una legislación absorvente, o por un interés extraño que les ahoga y les roba los medios de desenvolverse y de crecer, tratan de escapar del radio de la ley buscando, como la planta, su rayo de sol y su gota de rocío.

De esa manera — explica Estrada — la sociedad argentina buscaba en la violación constante de las leyes, en el fraude hecho ley por todos los hombres consagrados al comercio, los medios de vigorizar su constitución económica y adquirir la savia de riqueza, sin la cual ninguna sociedad puede existir.

Así nació el trato con el extranjero, cómplice de esa constante violación de la ley y que, por el fraude, cooperaba a la riqueza del país; y así, también, gradualmente se acentuó el repudio contra el sistema prohibitivo y se ansió la liberación.

Los debates del Consulado ilustran sobre la situación económica y política del país.

Oigamos la palabra de uno de los hombres más presti-

---

(1). Estrada, Derecho Constitucional, página 23.

giosos de ese tribunal, hablando en nombre de la tendencia conservadora:

«El comercio que hasta ahora ha sido permitido por las leyes — decía Don Martín de Alzaga — es el único conveniente para conservar incólumes los vínculos que ligan los vasallos de estas regiones con los de la metrópoli, unidos por la dependencia recíproca de sus giros comerciales; y el día que este sistema llegue a desaparecer, habrán sido también totalmente rotos los vínculos políticos que ligan a la madre patria con las colonias».

Las previsiones eran fundadas: en 1809, el estado de coerción hizo crisis y la Revolución se presentó a los ojos de todos.

Lo comprendieron liberales y conservadores, y la defensa de los comerciantes entregada en manos de Mariano Moreno, no es sólo la Representación de los Hacendados, sino también el documento histórico que más fielmente refleja y da fé del estado social de la Colonia.

CAPITULO SEGUNDO

EL EXTRANJERO DURANTE EL PERIODO DE LA INDEPENDENCIA

(1810 - 1811)

I

LA REVOLUCION DE MAYO Y LAS PRIMERAS RESOLUCIONES DE LOS GOBIERNOS PATRIOS RESPECTO A LA CONDICION DEL EXTRANJERO

Al estallar la Revolución de 1810, la población estaba étnicamente dividida en tres categorías principales: los españoles (nativos y europeos), los extranjeros y los negros esclavos, africanos o descendientes de africanos.

Con respecto a la orientación del movimiento, se produjo de inmediato la separación del elemento nativo del español europeo, a pesar de que los gobernantes trataron de evitar este cisma.

En efecto: «se puso cuidado en disimular esa tendencia, dice Durá (1); y, en diversos actos del nuevo gobierno se prohibió y se penó la divulgación de especies ofensivas contra europeos y contra patricios fomentando división».

Tales fueron el decreto de 11 de Junio de 1810, que en su artículo 5.º castigaba estos actos del siguiente modo: «Que se prenda y castigue, dice dicho artículo, con rigor, a persona que de palabra o de obra, pretenda sembrar divisiones y descontentos»; el de 31 de Julio de 1810, que ordenaba (artículo 4.º): «Todo el que vierta especies contra euro-

(1). Durá. «Naturalización y Expulsión de Extranjeros», página 13.

peos o contra patricios, fomentando división, será castigado con las penas que establecen las leyes contra la sedición», y, por último, el bando del doctor Castelli, de 5 de Enero de 1811 (artículo 5.º), que dice: «Toda conversación destinada a fomentar la odiosidad de los hombres en general de europeos y patricios americanos, con transcendencia a fomentar la rivalidad de unos y otros y la división de unos sujetos, entre quienes hay hombres de honrados sentimientos y del más acendrado patriotismo, se mirará como ocasión de sedición y será castigado el autor con las penas que las leyes establecen contra los sediciosos».

No obstante esta aparente fraternidad entre los adeptos a la causa de la Revolución y los realistas, bien pronto los mismos decretos de gobierno determinaron una profunda desigualdad entre ambos bandos, y en particular, la situación de guerra con el gobierno de Montevideo colocó a los españoles en la situación de verdaderos enemigos.

En 3 de Diciembre de 1810, se prohibió conferir cargos públicos por ningún tribunal, corporación, jefe civil militar o eclesiástico, a persona que no fuese natural de estas provincias, disposición, que si bien iba esencialmente dirigida a los españoles, fué derogada por un nuevo acto de 26 del mismo mes y año, que declaró que la primera no comprendía a aquéllos.

Y, mucho más grave, un decreto de 21 de Marzo de 1811, mandó que en el plazo de tres días saliesen para Córdoba todos los españoles europeos solteros, exceptuándose de la urgente y severa medida a los que acreditasen ante la Junta ser ancianos, imposibilitados o enfermos, facilitando la misma autoridad el viaje en carreta a los que no tuviesen medios de movilidad.

Este fué el espíritu de los primeros actos de gobierno después de la Revolución, cuya norma de conducta se mantuvo hasta el año 1811, en que comienza a suavizarse la condición del extranjero.

Durante dicho año de 1811, aparece una legislación con caracteres más orgánicos, debiendo citarse en primer término y como precursor de esa legislación, el decreto llamado de seguridad individual de ese año, en que se fijan los derechos primordiales de la personalidad individual, que fueron acordados igualmente a nativos y extranjeros (1).

---

(1). Como dato ilustrativo del porcentaje de la población europea, con respecto a los nativos, durante esa época, he aquí los datos de Trelles, que afirma el siguiente número en 14 barrios, cuyos datos ha podido obtener:

Población total: 28.258 personas
Españoles europeos: 1570
Franceses: 13
Ingleses: 124
Italianos: 61
Portugueses: 198
Otros extranjeros: 292

CAPITULO TERCERO

EL EXTRANJERO DURANTE LOS PRIMEROS GOBIERNOS PATRIOS

(1811 - 1816)

I

LA PRIMERA CARTA DE CIUDADANIA OTORGADA POR LOS GOBIERNOS PATRIOS

En 3 de Diciembre de 1811, el Triunvirato otorgó, en mérito de los servicios prestados al país por Don Roberto Billinghurst, la primera carta de ciudadanía.

El documento, dice así:

«El Superior Gobierno Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata, a nombre del señor Don Fernando VII.

«Teniendo en consideración los relevantes servicios de Don Roberto Billinghurst, natural de Inglaterra, ayudante mayor de artillería, agregado al ejército de la Banda Oriental de este Río, deseando acreditar los principios liberales que ha adoptado y premiar en el modo posible el mérito de los que han adquirido con sus acciones un derecho a la estimación y reconocimiento de la patria; por tanto, ha acordado librarle a nombre de ella, y en ejercicio del poder que le ha confiado la voluntad de los pueblos, el título de ciudadano de estos países, por el que se le admite solemnemente al gremio del estado y al goce de los fueros y privilegios que como a tal ciudadano le competen en virtud de las declaraciones anteriores, y las que posteriormente se expedirán al efecto de clasificar el distinguido honor, exenciones y pre-

rrogativas que forman el carácter de la verdadera ciudadanía; encargando, en consecuencia, a todos los jefes políticos y militares y a todos los habitantes de la América comprendidos bajo la jurisdicción del gobierno, a cuyo conocimiento llegue la noticia de este título, le guarden y cumplan las distinciones y privilegios que por él le corresponden; quedando reservado para la primera asamblea el manifestar haberse librado el correspondiente con recomendación del mérito que lo ha impulsado.

Dado en Buenos Aires, a 29 de Noviembre de 1811.

Feliciano Antonio Chiclana — Manuel de Sarratea.
Juan José Paso.

Bernardino Rivadavia
Secretario.

II

EL PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1812

En 1812, el Triunvirato convocó por decreto de 19 de Marzo, la asamblea a que correspondía (art. 1.º): «fijar el carácter y prerrogativas de ciudadanía, para que con conocimiento de sus cualidades procedan los ayuntamientos a la formación de la lista cívica».

Era posible, pues, que de acuerdo con este mandato la asamblea dictara algunas disposiciones orgánicas sobre la condición del extranjero ante las leyes atributivas de los derechos políticos, pero su repentina disolución decretada al día siguiente de su constitución, malogró toda iniciativa al respecto. (5 de Abril de 1812).

Con posterioridad a estos actos, la asamblea fué convocada nuevamente por repetidas veces hasta que en 25 de Octubre del mismo año se dispuso, por decreto, la designación de una comisión de jurisconsultos encargados de proyectar el plan de trabajo y discusión de la futura asamblea.

La Comisión cumplió su cometido presentando un proyecto de Constitución que legislaba en sus capítulos 5.º y 6.º sobre la materia, declarando en el primero de una manera general, que el derecho de ciudadanía involucra la igualdad ante la ley, el ejercicio amplio de los derechos inherentes a la personalidad, y al goce de los bienes y el derecho a los cargos públicos. Y, en el capítulo 6.º, más directamente vin-

culado a nuestra materia, se disponía que «son ciudadanos los hombres libres que nacidos en el territorio de la República, se hallen inscriptos en el registro cívico de los municipios, y... los extranjeros que se inscribiesen en el mismo registro después de cinco años de vecindad y residencia no interrumpida en el territorio, o que se hallasen arraigados en él, o establecidos en el comercio con capital propio o ejerciendo alguna industria útil y pagando las contribuciones».

Se perdía la ciudadanía por la naturalización en país extranjero, sin permiso del gobierno; por la condenación a pena corporal y por la residencia, también sin autorización gubernativa, por más de siete años fuera del país, ausencia que hacía necesario el cumplimiento de todos los requisitos referentes a su primitiva adquisición en caso de que ésta fuera nuevamente solicitada.

La asamblea, reunida en 31 de Enero de 1813, no estudió este proyecto, que no mereció siquiera el honor de ser consignado en las actas de sus sesiones.

III

EL AÑO 1813

La asamblea constituyente. — Franquicias para la obtención de la ciudadanía a determinados habitantes útiles al país. — La condición de los españoles.

El año 1813, fué fecundo con respecto a la legislación sobre la condición del extranjero y en especial sobre ciudadanía y naturalización.

Por motivos políticos o de seguridad pública, una veces; con fines de impulsar el adelanto de las nacientes industrias nacionales otras, se producen durante ese año diversos actos gubernativos, que reflejan vivamente las necesidades y el criterio dominante en esta materia durante dicha época de la independencia.

La Asamblea Constituyente, compenetrada de la urgente necesidad de organizar los poderes públicos sobre la base de la incorporación a los cargos dirigentes de personas adictas a la causa de la revolución, y que por consiguiente ofrecieran las más amplias garantías para la tranquilidad pública, trata de asimilar a los individuos encargados de la función pública, a la nueva nacionalidad que surgía.

En esos móviles está inspirado, sin duda, el decreto de

3 de Febrero, por el que se dispone la remoción en el brevísimo plazo de quince días o antes, si fuere posible, de todo europeo que desempeñare empleos civiles, militares o eclesiásticos en Buenos Aires, y de tres meses en el interior del territorio.

La disposición antedicha, fué luego aclarada en 23 de Marzo, en que se restringió su alcance a los españoles (1).

En Abril 3, se impone a los escribanos españoles la naturalización como medio de conservar sus cargos, y el mismo mes se extienden estas disposiciones al Alto Perú.

Durante este año de 1813, no existió sino en mínimo grado el derecho de ejercer ciertas profesiones que en la actualidad el extranjero desempeña sin la menor traba: lo demuestra el hecho de que los consignatarios debieran ser, por resolución de la misma Asamblea, nacionales del país (por origen o por naturalización).

Pero aparecen otros antecedentes legislativos, indudablemente más valiosos e importantes para nuestro estudio:

En 8 de Febrero, la Asamblea dicta un conjunto de disposiciones orgánicas sobre naturalización, si bien gran número de ellas, únicamente con respecto a los españoles, que eran admitidos a la comunidad política bajo el compromiso de su adhesión a «la sagrada causa de la libertad de la América, base de la gloriosa revolución de esas provincias», y la abdicación solemne y expresa de todo título, distinción o privilegio emanado de gobierno extranjero.

Esta disposición tan severa, colocó a los ciudadanos españoles en condición sumamente inferior a la del resto de los extranjeros, con respecto a quienes regía el estatuto de

---

(1). Esta disposición parece ser el antecedente de la prohibición existente en la ley reglamentaria de la profesión de escribano, de ejercer dicha profesión a toda persona que no sea ciudadano argentino, disposición que tendremos ocasión de comentar a la luz del texto constitucional (arts. 14 y 20 de la Constitución Nacional).

1813, que acordaba las más amplias garantías sin ninguna coerción respecto a la adquisición de la ciudadanía.

Decíamos más arriba, que a veces, motivos económicos impulsaron a los gobernantes a conceder franquicias a determinados habitantes, que por sus aptitudes en ciertas actividades industriales, era provechoso incorporar al ejercicio de los derechos políticos: tal es el caso de los mineros de carbón y metales, quienes por decreto de la misma Asamblea de 26 de Abril de 1813, eran admitidos a la ciudadanía, seis meses después de establecer sus labores.

IV

EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL AÑO 1815

Es, en realidad, la primera ley orgánica de ciudadanía y naturalización, y contiene disposiciones dignas de una época más avanzada que aquella en que fué redactado.

El artículo 3.º, Capítulo III, Sección 1.ª, dice: «Todo extranjero de la misma edad (se refiere al capítulo anterior, en que habla de los nativos, donde se establece la de 25 años) que haya residido en el país por más de cuatro años, y se haya hecho propietario de algún fundo, al menos de cuatro mil pesos, o en su defecto ejerza arte u oficio útil al país, gozará de sufragio activo en la asamblea y comicios, con tal que sepa leer y escribir», y el artículo 4.º dispone que «a los diez años de residencia tendrá voto pasivo y podrá ser elegido para los empleos de la República, pero no para los del gobierno. Para gozar ambos sufragios, debe renunciar antes toda otra ciudadanía».

El Capítulo IV consta de dos artículos referentes a las «Prerrogativas del Ciudadano», que afianzan los principios enumerados en los títulos anteriores y declaran que cada ciudadano es miembro de la soberanía del pueblo.

Y, por último, el Capítulo V, trata de la pérdida de la ciudadanía, que se opera «por naturalización en país extranjero; por aceptar empleos, pensiones, o distinciones de nobleza de otra nación; por imposición legal de pena aflictiva

o infamante, y por el estado de deudor dolosamente fallido, si no se obtiene nueva habilitación después de purgada la pena» (art. 1.º) y «por ser deudor de la hacienda del Estado, estando ejecutado; por ser acusado de delito siempre que éste tenga cuerpo justificado y por su naturaleza merezca pena corporal aflictiva o infamante; por ser asalariado; por no tener propiedad u oficio lucrativo y útil al país; por el estado de furor o demencia» (art. 2.º).

Esta enumeración en la que parecen incluídas casi en su totalidad las causales de pérdida de la ciudadanía, consignadas en la generalidad de las leyes actuales, está encuadrada dentro de un criterio de dignificación de las actividades lícitas y útiles del hombre y de severa sanción de las ilícitas.

Adolece, tal vez, de un rigor excesivo, explicable, sin embargo, a la luz de las modalidades de la época que llegaban a sancionar igualmente con respecto al goce de los derechos políticos, al condenado o procesado que al doméstico asalariado. Pero, aún en estos puntos discutibles, revela un criterio de dignificación de la personalidad humana, propendiendo a la independencia personal de cada uno.

Y, es todavía más interesante hacer notar que el estatuto parece admitir la superposición de ciudadanías extranjeras sobre la argentina, desde que por el citado art. 4.º del Capítulo 3.º, Sección 1.ª, para gozar del sufragio pasivo para los cargos de gobierno, era necesaria, además de la residencia de diez años, la renuncia a toda otra ciudadanía, texto que interpretado a «contrario sensu», faculta al ciudadano argentino naturalizado que no hubiere renunciado a su ciudadanía de origen, a optar a los cargos de la República a que el mismo artículo se refiere más arriba.

V

EL DECRETO DE 30 DE MAYO DE 1815

Al Estatuto Provisional, siguió el Decreto del Supremo Director de 30 de Mayo de 1815, cuyo objeto fué el de constituir las milicias nacionales sobre la base de la cooperación de extranjeros y nativos.

Tiene este decreto, particular interés, por ser el antecedente de una serie de conflictos y reclamaciones diplomáticas suscitadas durante el gobierno de Rosas, a raíz de la imposición del servicio militar a los extranjeros.

Este acto de gobierno, es de un carácter marcadamente imperativo, ordenando el alistamiento de «todo habitante del estado nacido en el país, todo extranjero con domicilio de más de cuatro años, todo español europeo con carta de ciudadanía, todo africano y pardo libre y todo individuo americano sin distinción de clase, condición o estado».

Como se ve, el decreto comprendía a todos los habitantes, remarcando expresamente esta circunstancia.

Con esta disposición termina la legislación patria dictada hasta la reunión del Congreso de Tucumán, a cuyo estudio pasamos enseguida.

VI

EL CONGRESO DE TUCUMAN

La labor del Congreso con respecto a ciudadanía y naturalización. — Actos individuales de concesión de cartas de ciudadanía. — Decretos fundados en circunstancias transitorias.

La labor del Congreso de Tucumán, con relación a nuestra materia, puede dividirse en dos períodos.

El primero de dichos períodos comprende la época transcurrida desde su instalación en Tucumán hasta la de su traslación a Buenos Aires (Abril de 1817) y no ofrece a nuestro estudio sino actos aislados de concesiones de cartas a determinadas personas que acreditaban su adhesión a la causa de la independencia y sus servicios al país.

En este sentido puede recordarse la naturalización del vecino de Tucumán, Don Salvador Alberdi, expedida por el Congreso, «considerando suficiente el mérito que resulta de las justificaciones e informes que ha producido».

Durante el segundo período (que comienza en Abril de 1817), la labor del Congreso, ya instalado en Buenos Aires, es más orgánica y presenta un carácter general en contra-

posición al aspecto particularista que caracterizó a la primera.

El 29 de Agosto de 1817 dictó, en efecto, un decreto disponiendo que para la obtención de las cartas de ciudadanía era necesario acreditar la residencia mínima de cuatro años, además de la «adhesión a la sagrada causa de la independencia» que se comprobaría en audiencia del síndico procurador, y previo informe del cuerpo municipal, publicándose la expedición del documento en la Gaceta Ministerial.

Este decreto patrio demuestra, ya, que los gobiernos de la independencia comenzaban a pensar en la reglamentación de la prueba de los extremos necesarios para obtener la naturalización, materia que está aún sobre el tapete, en el sentido de que no se ha obtenido, como lo demostraremos más adelante, una adecuada legislación que impida la incorporación de ciertos elementos extranjeros cuya asimilación a la colectividad es siempre perniciosa.

Posteriormente, el Congreso dictó una serie de disposiciones, si bien en su mayor parte de carácter meramente transitorio, y de acuerdo a necesidades del momento.

Tal, el decreto de Diciembre 1.º de 1817, por el que se manda retirar de la circulación todas las cartas extendidas a nombre de Fernando VII, y otorgar nuevas en su reemplazo.

Por último, debemos citar como acto de este mismo Congreso, el decreto dictado en 1.º de Diciembre de 1817, en que se ratifican las disposiciones del Estatuto de 1815, sobre registro municipal de ciudadanía y de extranjeros.

CAPITULO CUARTO

DESDE EL REGLAMENTO DE 1817 HASTA LA CONSTITUCION DE 1826

(1817 - 1826)

I

DESDE EL REGLAMENTO DE 1817 HASTA LA CONSTITUCION DE 1826

Ausencia de legislación orgánica en este período. — Comienza a mejorar la situación de los españoles, que adquieren gradualmente algunos derechos que antes les fueron negados. — Las finanzas públicas inducen al gobierno a apelar al esfuerzo extranjero: los empréstitos.

A partir de la redacción del Reglamento Provisional de 1817, sucede un período de poco interés para nuestro estudio, dada la exigüidad de la legislación dictada durante su transcurso.

Los españoles adquieren paulatinamente el goce de derechos de que habían sido privados en las épocas pasadas: así, se derogan los decretos en que se les prohibía ser árbitros y casarse con hijas del país, por dos nuevos actos de gobierno, de 14 de Septiembre de 1819 y 3 de Agosto de 1820, respectivamente.

Un factor extraño a todo motivo de orden político, y por consiguiente de influencia indirecta sobre el extranjero, el estado financiero del país, influye en alto grado sobre su condición. El país naciente, apela al recurso de los emprés-

titos para resolver sus deudas o para emprender obras de beneficio colectivo y llama, para recaudar las sumas necesarias a estos fines, al capital de los extranjeros (decretos de 8 de Junio de 1815, y 10 de Enero de 1816).

Los españoles también son obligados a estos empréstitos, y por decreto de 3 de Septiembre de 1819 se impone su contribución a los mismos.

La Constitución de 1819 tampoco legisló sobre ciudadanía y naturalización del extranjero: su única disposición al respecto (art. 84), atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de expedir las cartas de ciudadanía con sujeción a la ley, en lo que respecta a sus formas y calidades, pero esta ley nunca fué dictada.

El año 1820 abre para la historia del derecho argentino un paréntesis en que la anarquía política dejó impresas sus huellas, librando a cada estado federal, a cada caudillo, la tarea de darse sus propias instituciones.

Así se explica que, hasta la fecha en que se dicta la nueva Constitución (24 de Noviembre de 1826), no encontremos sino decretos aislados de carácter meramente circunstancial, y por lo tanto, inspirados por necesidades del momento, entre los cuales son los más importantes los que dejo anotados, que ocupan las páginas del Registro Oficial.

CAPITULO QUINTO

AFIANZAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES POR LOS PRIMEROS TRATADOS CON POTENCIAS EXTRANJERAS

(1823 - 1825)

I

LOS PRIMEROS TRATADOS INTERNACIONALES

Tratados con Colombia, Chile y la Gran Bretaña.
Igualdad civil de los súbditos de las partes contratantes con los nacionales.
Cláusula de la nación más favorecida.

Tres actos internacionales — los tratados entre las Provincias Unidas y las repúblicas de Colombia y Chile y el reino de la Gran Bretaña, tienen especial significación para nuestro estudio.

Aquellos son los primeros pasos hacia el afianzamiento de las relaciones de paz y amistad, «naturalmente existentes entre ellas, por la identidad de sus principios y comunidad de sus intereses», como decían las partes contratantes en el preámbulo de dichos tratados.

Sus caracteres salientes son: el reconocimiento del principio de igualdad perfecta entre los súbditos de uno y otro país y el beneficio de la cláusula más favorecida.

En cuanto al tratado celebrado en 1825 con la Gran Bretaña, revela aún más el espíritu de fraternidad argentino, puesto que allí se dieron prerrogativas y derechos a los súbditos ingleses de que no podían hallar compensación los argentinos, como hemos de comprobarlo en seguida.

Veamos, pues, las principales cláusulas de esos tratados.

II

EL TRATADO CON COLOMBIA

El 8 de Marzo de 1823, se firmó un tratado de paz, amistad y alianza entre la República de Colombia y el Estado de Buenos Aires.

Se convino en el artículo I, que la República de Colombia y el Estado de Buenos Aires, ratificaban de un modo solemne y perpetuo, la amistad y buena inteligencia que se declaraban naturalmente existentes entre ambos países, por la identidad de sus principios y comunidad de intereses.

El artículo II estableció: «Una reciprocidad perfecta entre gobierno y ciudadanos de uno y otro Estado, reglará las relaciones de amistad que solemniza el artículo anterior».

Y, por último, se garantizó la defensa común, contrayendo «a perpetuidad alianza defensiva en sostén de su independencia, de la nación española y de cualquier otra dominación extranjera» (art. III).

Así, pues, comenzaba a acordarse al extranjero las prerrogativas y derechos del nativo, haciéndose concesiones internacionales mutuas.

Verdad es, que Buenos Aires no podía dar más que franquicias especiales, de índole comercial, industrial, etc., porque las garantías generales ya estaban consagradas en los cuerpos de leyes que hemos estudiado.

III

EL TRATADO CELEBRADO ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA GRAN BRETAÑA EN 1825

Una franquicia concedida a los súbditos ingleses sin el beneficio de la reciprocidad: la libre adquisición de bienes raíces y muebles. — Libertad de cultos: importancia de esta cláusula.

En 1825, el Gobierno de Buenos Aires celebró con la Gran Bretaña un tratado de paz, amistad, comercio y navegación, algunas de cuyas cláusulas tienen especial interés para nuestro estudio.

En efecto, por el artículo 13 de ese tratado, se facultaba a los súbditos ingleses radicados en la República para adquirir bienes raíces por compra, donación, legado o herencia.

Esta concesión, como lo hace notar Estrada en su obra de Derecho Constitucional, era puramente gratuita.

«En aquella época, dice el ilustrado constitucionalista, el Gobierno Inglés no habría podido pactar con la República Argentina, ni con ninguna otra nación, reciprocidad de derechos análogos, porque ello habría importado violar la legislación inglesa sobre la materia. Entonces el extranjero no podía adquirir ninguna clase de bienes raíces en el territorio inglés; era menester, para entrar en el goce de los derechos civiles, lo que las leyes inglesas llaman la **denization** o **media ciudadanía**, otorgada **ex donatione regis**, a diferencia

de la naturalización, que no podía ser otorgada sino por acto del Parlamento. En 1846, bajo el reinado de Victoria, se dictó una ley por la cual se permitía a los extranjeros arrendar bienes raíces por un período que no pudiera pasar de 21 años; y solamente en 1870 se dictó la ley que iguala en el goce de los derechos civiles a los extranjeros con los ciudadanos. De suerte, termina, que en 1825 la concesión hecha por la República Argentina a los ingleses era puramente gratuita» (1).

Este tratado contenía también otra cláusula de sumo interés — el artículo 12 — que consagraba la libertad de cultos.

La mencionada disposición era de indiscutible importancia en la época de la firma del tratado: o se privaba a la familia de su consagración religiosa, o se admitían como legalmente válidos los matrimonios celebrados ante el Ministro del rito al cual pertenecían los contrayentes.

El tratado solucionó en su artículo 12 esta dificultad, que en el momento de su redacción presentaba los caracteres de un verdadero problema ante la necesidad de fomentar la inmigración (2).

Tales son las disposiciones, en breve síntesis, de este tratado.

---

(1). Estrada, Derecho Constitucional, página 31.

(2). No es mayormente excepcional la concesión de estas liberalidades hacia los súbditos británicos: formaban ellos una colonia activa, cuya laboriosidad reportaba beneficios al desarrollo del comercio y de la industria.

Wilde, en su interesante y documentada obra titulada «Buenos Aires setenta años atrás», dice a este respecto: «En 1823, según los señores Mulhall en su reciente obra **The English in South América,** el número de residentes británicos era de 3.500, habiendo, según Love, a quien cita, 40 casas de comercio establecidas; calculábase el número total de habitantes de la Provincia en 1824, en 200.000.

Y, más adelante, el mismo autor, agrega la siguiente estadística de los barcos que entraban al puerto de Buenos Aires por esos años, donde se demuestra la prepotencia de los ingleses:

	1821	1822	1823	1824
Ingleses	42	75	80	143
Americanos	19	21	24	21
Franceses	7	11	6	14
Suecos	3	7	6	6

IV

EL TRATADO ENTRE CHILE Y LAS PROVINCIAS UNIDAS

Con la República de Chile — representada por su Ministro de Relaciones Exteriores, Don Manuel José Gandarillas, — las Provincias Unidas, en cuyo nombre actuó el general Don Ignacio Alvarez y Thomas, celebraron un tratado de amistad, comercio y navegación.

Se repitieron las declaraciones consignadas en el artículo I del tratado con Colombia, que hemos visto, y se pactó la alianza perpetua en sostén de su independencia contra cualquier dominación extranjera (artículo II), completándose ese convenio con lo que se estableció en el artículo III, que decía:

«Las Repúblicas contratantes se obligan a garantir la integridad de sus territorios, y a obrar contra todo poder extranjero, que intente mudar por violencia los límites de dichas Repúblicas, reconocidos antes de su emancipación, o posteriormente, en virtud de tratados especiales».

Las relaciones de amistad, comercio y navegación entre ambas repúblicas reconocían por base una reciprocidad perfecta, y la libre concurrencia de las industrias de los ciudadanos de dichas Repúblicas en ambos y cada uno de los mencionados territorios, prescribía el artículo VI, y los ciudadanos de las dos Repúblicas contratantes gozaban, en cualquiera de los dos territorios, de los mismos derechos y

privilegios que concedían las leyes, o en adelante concedieren a los naturales del país en que residieran, y no se les imponía ni exigía más contribuciones y derechos que los que se imponían y exigían a los mismos naturales (artículo VII).

Se aseguraba la inviolabilidad en tiempos de paz y de guerra, de las propiedades existentes en el territorio de las dos Repúblicas contratantes y que pertenecieran a ciudadanos de una y otra, respectivamente (artículo VIII).

En un grado más acentuado, de igualdad entre ciudadanos de ambas Repúblicas, se les eximía de todo servicio militar obligatorio en los cuerpos de línea o armada, de todo empréstito forzoso o requisiciones militares (artículo IX).

La introducción de artículos de producción o cultivo o fabricación de cada una de las Repúblicas contratantes en la otra (artículo X) y la navegación de los buques de ciudadanos de cada nación (artículo XV) se regían por la cláusula de la nación más favorecida.

Y por último, se establecía la intervención de los Cónsules en las sucesiones intestadas de los nacionales de cada país, debiendo nombrar los curadores que se encargaran de la custodia y distribución de los bienes (artículo XIX).

Como se ve, este Tratado determinó en forma expresa el tratamiento igualitario de los chilenos en nuestro país, aplicándose así, los principios que ya habían inspirado las leyes generales y ampliando sus beneficios mediante la reciprocidad que se estipulaba.

CAPITULO SEXTO

LA CONSTITUCION DE 1826

LA CONSTITUCION DE 1826

En 1824 se reunió el Congreso Constituyente que, como su propia denominación lo indica, llevaba la misión que cumplió el 24 de Noviembre de 1826, de sancionar una nueva Constitución.

Sus disposiciones sobre la materia se hallan contenidas en tres de sus artículos (4, 6 y 94) en que se estatuyó sobre la condición jurídica de nativos y extranjeros.

En primer lugar, si bien se repetía la disposición del Estatuto de 1815, en lo que se refiere al principio del «jus soli», declarando ciudadanos a todos los nacidos en el territorio, se introdujo una nueva doctrina de excepción para los nacidos en el extranjero de padres argentinos que se consideraron también argentinos, doctrina que había de dar lugar en épocas posteriores a agitados debates parlamentarios.

En segundo término, y entrando en una materia más directamente vinculada a nuestro estudio, el artículo 6.º, declaró ciudadanos a todos los extranjeros que hubiesen combatido o combatiesen en el futuro en nuestro ejército, efectuándose esta admisión a la comunidad política sin que fuera necesario ningún acto expreso del extranjero.

El artículo 94 habla de la manera de adquirir carta de ciudadanía por los extranjeros, la que debía legislarse de acuerdo con una norma general, que equiparara a todos los extranjeros, suprimiéndose así toda diferencia que aún pudiera existir con los españoles.

De esta breve reseña se deduce el carácter igualitario y progresista de esta Constitución: se borraban diferencias antidemocráticas que ya no tenían causa eficiente que las sustentara, alejado como estaba, el peligro de toda reacción monárquica y consolidadas las prácticas republicanas de gobierno se asimilaba «ipso jure» al extranjero que había prestado notorios servicios al país, y por último, se ampliaba el principio rígido del «jus soli», incorporando al hijo de nativo nacido en el extranjero.

El estado de anarquía reinante en la época de la sanción de esta Constitución, fué motivo de su rechazo por la mayor parte de los estados argentinos, volviéndose así al estado anterior a la fecha de su redacción.

Entramos así, en el período de la tiranía.

CAPITULO SEPTIMO

DURANTE LA TIRANIA

(1829 - 1852)

I

EL PERIODO DE LA TIRANIA

Desde la Constitución de 1826 a la de 1853; caracteres de la legislación durante este período. — Ausencia de disposiciones legislativas en el orden nacional; legislación peculiar de cada provincia. — Breve análisis de la de Buenos Aires. — Motivos propios que ocasionaron dicha legislación: Buenos Aires, centro inmigratorio y llave de entrada al país. — El gobierno de Rosas y las reclamaciones diplomáticas extranjeras.

Rechazada la Constitución de 1826, por las provincias, la unión nacional se hizo imposible; no se puede, pues, hablar de legislación nacional durante este período, en el que cada provincia dicta en esta materia sus disposiciones localistas; vamos a estudiar en primer término, las de la provincia de Buenos Aires, cuya legislación es, en esta materia, la más completa, debido a su situación como puerto de acceso al interior del país, y en consecuencia, centro de la afluencia de las corrientes inmigratorias extranjeras.

Desde 1821, había preocupado grandemente a los gobiernos extranjeros la situación de sus nacionales con relación al servicio militar, que en Buenos Aires había dado margen

a que se dictaran una serie de decretos determinando su obligatoriedad para el extranjero.

En Abril de ese año, la Junta de Representantes había dictado uno de ellos decretando la incorporación de los extranjeros comerciantes, propietarios de bienes raíces o profesionales después de residir dos años en el país, exceptuándose por la ley de 17 de Diciembre de 1823, sólo a los extranjeros transeuntes, quedando siempre comprendidos en la obligación los domiciliados.

En 28 de Abril de 1829 se dicta un decreto motivado por la falta de cumplimiento por parte de los extranjeros a dichas leyes, en el que se pena con multa la inobservancia de sus disposiciones por la primera vez, y con la expulsión del territorio dentro del plazo de 24 horas la reiteración del hecho.

Estas leyes ocasionaron posteriormente una larga serie de reclamaciones de los gobiernos extranjeros que ocupan un largo capítulo de la historia diplomática argentina, y que más adelante nos será dado estudiar.

En orden cronológico a estos decretos y leyes, sigue el de 23 de Junio de 1829, sobre naturalización colectiva y unilateral; por este decreto se confiere la ciudadanía a todos los extranjeros que hubieren tomado las armas en cualquiera de los cuerpos de las milicias urbanas, debiendo el gobierno publicar la lista oficial de los nuevos ciudadanos, a los que se acuerdan además amplias franquicias de carácter administrativo para la obtención de los testimonios que los acreditaban como ciudadanos.

Esta disposición, que tan generosamente y sin ningún acto de parte del extranjero, le otorgaba la ciudadanía, fué derogada por otro decreto de 11 de Enero de 1830, que suavizó, no obstante, el rigor del de 17 de Diciembre de 1823, que obligaba al extranjero a la prestación del servicio militar, obligación que se limitó ahora al caso de guerra exterior.

Este decreto de 1830, consigna en su preámbulo como

fundamento de sus disposiciones, el hecho de que «sería contrario a los más graves intereses del país, que continuase vigente el decreto por el que fueron declarados en masa ciudadanos de la provincia todos los extranjeros que habían tomado las armas en defensa de la causa que se sostenía en la ciudad. Esta declaración importa una notoria ilegalidad; traspasa todos los límites de las condiciones que la ley exige para acordarse el título de ciudadanía; confunde a hombres, quizás sin acogida en su propio país, con extranjeros respetables, de cuyo hospedaje se honra la provincia y de cuya industria y moral la República reporta notables beneficios; envuelve la circunstancia ominosa de llamar al goce de la ciudadanía a los originarios de una nación con quien la República está y estará perpetuamente en guerra mientras su independencia no sea reconocida por el monarca español; ofende, por último, al buen sentido, sancionando el principio de que los extraños pueden ingerirse en nuestras discusiones domésticas».

Más de una vez nos será dado recordar estas sabias y meditadas reflexiones sobre una cuestión tan delicada sobre un problema tan grave como es el de la naturalización del extranjero, y tendremos ocasión de pesar esas razones, siempre oportunas, al margen de la opinión sugerida por el problema de la asimilación de elementos exóticos, no siempre tan sanos, moral y físicamente, como lo desearon nuestros ilustres pensadores.

El gobierno de Rosas volvió sobre la legislación en materia de servicio militar del extranjero, y nuevamente éste fué obligado a prestar servicios a la patria, pero paulatinamente se exceptuó de esa carga a los nacionales de países que habían reconocido la independencia argentina.

Decíamos más arriba, que esta exigencia del gobierno argentino fué causa de serios problemas de orden internacional.

Veamos en este sentido la polémica sostenida con el gobierno francés:

El 23 de Septiembre de 1838, Mr. Roger, ministro plenipotenciario de Francia ante el Estado de Buenos Aires, dirigió a éste un «ultimátum», enérgico documento donde reclamaba de la imposición del servicio militar a sus súbditos.

Este documento fué contestado por el gobierno de Rosas (18 de Octubre de 1838) con una réplica altanera, fundada en la ley (Decreto de 1.º de Abril de 1821) en que la única satisfacción dada al país que entablaba la reclamación, era la exención que se había hecho en algunas ocasiones de dicha obligación a determinados ciudadanos que habían manifestado su disconformidad con la medida impuesta.

Semejante respuesta no satisfizo al gobierno francés, provocando el rompimiento de relaciones con dicho país y el bloqueo del puerto de Buenos Aires por la escuadra mandada por el Vicealmirante Mackau.

Las gestiones del gobierno inglés y del jefe de la escuadra norteamericana, Almirante Nicholson, tuvieron éxito, y el 29 de Octubre de 1840 se firmó una convención entre ambos gobiernos (representado el de Francia por el jefe de la escuadra) sobre la base de acordar a los súbditos franceses el tratamiento de los que tenían el de la nación más favorecida y de la indemnización de los perjuicios que se les había ocasionado.

No faltaron tampoco, durante este período, expulsiones de extranjeros decretadas por motivos de seguridad pública; tal, la ocasionada por la guerra del Brasil en 1826, en que se concedió a los ciudadanos brasileños un plazo de 24 horas para abandonar el territorio.

Este estado de malestar institucional, de instabilidad y de anarquía política, produjo sus inevitables consecuencias en la situación del extranjero: la naturalización, como lo hace notar Durá, en su obra citada, página 60, fué solicitada por excepción, y si pudieron regir aún las sabias leyes que hemos comentado, su utilidad fué nula.

CAPITULO OCTAVO

EL EXTRANJERO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

(1819 - 1852)

I

EL EXTRANJERO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Necesidad del estudio del derecho público de las provincias.
La materia de la ciudadanía y naturalización legislada por las constituciones de los estados federales.
Reconocimiento de los derechos primordiales del hombre para todos los habitantes.
Factores especiales limitaron, algunas veces, las libertades de todos y afectaron, por sus modalidades, las prerrogativas del extranjero.

Sumaríamos un defecto más a los que pueda llevar este trabajo, si olvidáramos reseñar siquiera, los antecedentes del derecho público provincial en materia de extranjeros, incurriendo así en el pecado común de la mayor parte de nuestros publicistas, que estudiando los antecedentes históricos propios de nuestro país, en materia constitucional, han prescindido por lo general, de los estatutos provinciales.

Nosotros no pretenderemos atribuirles excepcional mérito jurídico, puesto que la mayor parte de esas constituciones fueron fruto de necesidades imperiosas que determinaron redacciones precipitadas e imperfectas, pero de todos modos, bien porque haya algunas que hacen la excepción a la regla, bien porque todas presentan características dignas de mención, debemos dedicarles algunas páginas.

Para nuestro estudio, tienen una significación que no ha de escapar al estudioso: revelan, como el tratamiento y consideración igualitarios de nativos y extranjeros no fué expresión del sentimiento local de Buenos Aires, sino que era general en todo el país, demostrando así, en el tiempo, la persistencia de sentimientos arraigados que en el futuro determinarían fórmulas privativas de nuestra Constitución, en cuya redacción, más que en ninguna otra, los antecedentes propios han tenido una influencia tal, que han excluído el precedente extranjero.

Bajo la faz puramente constitucional, también merecen atención esos antecedentes patrios.

Prueban, en efecto, que con anterioridad a la sanción de la Constitución de 1853, las provincias se daban leyes y reglamentos sobre ciudadanía y naturalización, invistiendo al individuo con los derechos y prerrogativas del ciudadano, en virtud de normas propias y de carácter puramente local.

Veremos después, como el pacto constitucional significó a este respecto, la renuncia de ese poder, que fué delegado en el gobierno central, para que lo ejerciera el Congreso Nacional, derivándose así, la supresión de la calidad de ciudadanos provinciales, mantenida hasta entonces, y observaremos también, que la cuestión motivó la sanción de disposiciones transitorias relativas al reconocimiento de las naturalizaciones acordadas por las provincias en la primera ley de naturalización de 1857.

Entretanto, pasaremos al estudio de los textos.

I

Santa Fe, recibió del gobernador Estanislao López, el 26 de Agosto de 1819, el Estatuto provisorio de la Provincia, que aquél redactara y sancionara.

Los derechos primordiales del individuo se garantizaban a todos los habitantes de la provincia, quienes debían ser

protegidos por las leyes, y sólo por ellas castigados (art. 46, Sec. VIII, seguridad individual). De modo, pues, que el principio de igualdad quedaba respetado en nativos y extranjeros, ratificándose la declaración en el art. 47, que disponía que las leyes «de cualquier calidad que estas sean, abrazan proporcionalmente a todos y favorecen con igualdad, sin distinción de clases».

Pero, con respecto a los derechos políticos, el Estatuto aparece sumamente incompleto, al punto de que no contenía disposiciones relativas a la naturalización.

La Sección II, dedicada a la materia «De la ciudadanía», no contiene sino disposiciones relativas a los americanos, a los que se declara ciudadanos (art. 3.º) pero no nombra al extranjero, lo que induce a pensar que éste nunca podía adquirir tal calidad, ni llegar, por consiguiente, a participar en la elección de las autoridades, apesar de que el artículo 19, considera «uno de los actos más esenciales de la libertad del hombre, el nombramiento de su caudillo».

II

El 30 de Enero de 1821, la Asamblea Provisional de Córdoba, sancionó el Reglamento provisorio, obra de los doctores José Gregorio Baigorri y José Norberto de Allende, que a pesar de destinarse al régimen de las autoridades, es en realidad, un cuerpo completo y sistemático de legislación.

Sus primeras disposiciones prometen al investigador una verdadera Constitución orgánica, cuando declaran que «la provincia de Córdoba es la reunión de todos sus habitantes nacidos o avecindados dentro de los linderos que demarcan actualmente su territorio (art. 1.º) y que «la provincia de Córdoba es libre e independiente; reside en ella la soberanía y le compete el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas, y entretanto por reglamentos provisorios en cuanto no perjudiquen los derechos particulares

de las demás provincias y los generales de la confederación» (art. 2.º).

Los derechos de la personalidad humana fueron ampliamente legislados, si bien en forma excesivamente doctrinaria.

Ocupan el Capítulo II, bajo el título «Derecho Público. Derechos que competen al hombre en sociedad».

El art. 1.º del mencionado capítulo los enumera, comprendiéndose como tales: «la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad; el primero — continúa el precepto — tiene un concepto tan claro, tan inequívoco y uniforme, que no ha menester otras explicaciones; el segundo resulta de la buena opinión que cada uno adquiere por la integridad y rectitud de sus procedimientos, llenando todos los deberes de un hombre de bien y de un buen ciudadano; la libertad es la facultad de hacer todo lo que no daña a los derechos de otros individuos, ni al cuerpo de la sociedad; su justo y honesto ejercicio consiste en la fiel observancia de la ley; de otro modo sería arbitrario y destructor de la misma libertad; la igualdad consiste en que la ley sea una para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. La propiedad es el derecho que cada uno tiene de gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo e industria. La seguridad existe en la garantía y protección que da la sociedad a cada uno de sus miembros para que no se viole la posesión de sus derechos, sin que primero se verifiquen aquellas condiciones que están señaladas por la ley para perderlas».

Todo hombre gozaba, por el art. 2.º, de estos derechos en el territorio del Estado, fuera o no ciudadano (1) americano o extranjero.

Todo hombre, y por consiguiente el extranjero, llevaba obligaciones correlativas a su derecho, materia que era legislada en el Capítulo III, «Deberes del hombre en Sociedad».

---

(1). Apesar de que la igualdad consistía en que «la ley fuera una para todos los **ciudadanos**», lo que no demuestra sino una confusión aislada, pero no la negación de esa garantía para el extranjero.

Esas obligaciones del individuo se fundaban en que «La declaración de los derechos antecedentes contiene la obligación de los legisladores; pero la conservación de la sociedad pide que los que la componen reconozcan y llenen igualmente» (art. 1.º, Capítulo III) y en tal virtud, se fijaban a **todos los habitantes,** las normas respectivas, estableciéndose que: «Los derechos de los otros son el límite moral de los nuestros y el principio de nuestros deberes relativamente al cuerpo social; ellos reposan sobre dos principios que ha grabado en todo la naturaleza, a saber: Haz siempre a los otros todo el bien que quisieras recibir de ellos; no hagas a otro lo que no quisieras que te hiciese».

La observación de las leyes era un deber para todos, disponiendo en tal sentido el art. 3.º del Capítulo III, que: «Son deberes de **cada individuo** para con la sociedad, vivir sometido a las leyes, haciendo el bien que ellas prescriben y huyendo del mal que prohiben; obedecer y respetar a los magistrados y autoridades constituídas como ministros de la ley y primeros ciudadanos, mantener la libertad y la igualdad de los derechos, contribuir a los gastos públicos y servir a la patria cuando ella lo exija, haciéndole el sacrificio de sus bienes y de su vida», de cuyo texto parece desprenderse que la igualdad era absoluta en las cargas, con respecto a nativos y extranjeros, ya que unos y otros eran miembros del cuerpo social.

Complementaban esa disposición, los arts. 4.º y 5.º del Capítulo III, que establecían, respectivamente, que: «**Ninguno** es hombre de bien ni buen ciudadano, si no observa las leyes fiel y religiosamente, si no es buen hijo, buen hermano, buen amigo, buen esposo y buen padre de familia», y que: «Cualquiera que traspasa las leyes abiertamente, o que las elude con astucia o rodeos artificiosos y culpables, es enemigo de la sociedad, ofende los intereses de todos y se hace indigno de la benevolencia pública».

Quedaba determinado que los derechos del individuo eran afianzados por el gobierno en forma clara y expresa.

El Capítulo IV, titulado «Deberes del Cuerpo Social», y contenido en la Sección II, legislaba al respecto, estableciendo en su art. 1.º, que «La sociedad afianza a los individuos que la componen: el goce de su vida, de su libertad, de sus propiedades y demás derechos naturales; en esto consiste la garantía social que resulta de la acción reunida de los miembros del cuerpo y depositada en la soberanía».

Otra disposición (art. 2.º) determinaba reglas concretas, fundándose en que: «Siendo instituídos los gobiernos para bien y felicidad común de los **hombres**, la sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes y desgraciados, y la instrucción a todos los ciudadanos» (1).

Y, por último, el art. 3.º, preveía la transgresión de tan generosas disposiciones, estableciendo que las que fueran contrarias a los principios establecidos en los capítulos precedentes, serían injustas y quedarían sin ningún efecto.

En cuanto a los derechos políticos y forma de adquirirlos por los extranjeros, el estatuto cordobés contenía interesantes declaraciones que lo revelan como más perfecto que la Constitución de Santa Fe, anteriormente estudiada.

En tal sentido, corresponde estudiar, en primer término, la Sección III del Reglamento. Dicha sección estaba dividida en dos capítulos — VI y VII — que trataban, respectivamente: «De la Ciudadanía» y «Prerrogativas del Ciudadano».

En el primero de dichos capítulos se disponía (art. 2.º) que todo extranjero de 25 años de edad que se estableciera en el país con ánimo de fijar en él su domicilio y habiendo permanecido por espacio de cuatro años, se hubiere hecho propietario de un fundo, al menos de dos mil pesos, o en su defecto ejerciere arte u oficio útil, gozaría de sufragio activo en las asambleas cívicas, con tal que supiera leer y escribir.

A continuación — art. 3.º — se determinaba que a los diez años de residencia, tendría voto pasivo para los empleos

---

(1). Aquí encontramos nuevamente usado con error, el término **ciudadanos**, sin que ello pueda desnaturalizar, sin embargo, el principio de igualdad que el Reglamento acordaba a todos los hombres.

de la República, pero no para los del gobierno, y se imponía — art. 4.º — la renuncia anterior a toda otra ciudadanía para gozar ambos sufragios.

Son también de interés para nuestro estudio, el art. 6.º, destinado exclusivamente a los españoles europeos, a quienes se les prohibía disfrutar de voto activo o pasivo, mientras la independencia de estos estados no fuere reconocida por España, y el 7.º, que admitía una excepción morigerando el rigor del anterior, al decir que tales españoles, decididos por la libertad y que hubieren hecho servicios distinguidos a la causa del país, gozarían de la ciudadanía, obteniendo antes la correspondiente carta.

Los restantes artículos de este capítulo tenían un carácter general, estando dedicados a regir la naturalización de todos los extranjeros. Disponía el art. 8.º, que: Los españoles y demás extranjeros que solicitaran ser ciudadanos, acreditarían su buena comportación pública, su adhesión y servicios a la sagrada causa de la independencia, por medio de una información que debían producir precisamente ante uno de los jueces ordinarios de la ciudad o villa, en cuyo territorio residieren, con audiencia del síndico procurador o informe del cuerpo municipal, y terminaba el art. 9.º ordenando que unos y otros prestasen juramento de defender, sacrificando sus bienes y vidas, a la independencia de Sur América, del Rey de España, sus antecesores y metrópoli, y de toda otra potencia extranjera, pudiendo — por la última parte del precepto — el gobernador de la República comisionar la recepción de este juramento.

La Sección III terminaba en el Capítulo VII, titulado: «Prerrogativas del Ciudadano», que establecía en su artículo único, que todo ciudadano era miembro de la soberanía, y repetía que en tal virtud tenía voto activo y pasivo en los casos y formas designados por el reglamento.

El Capítulo VIII del Reglamento, que aparece encabezando la Sección IV, quedando así mal ubicado, puesto que su contenido — suspensión y pérdida de la ciudadanía —

lo debió llevar a la sección anterior, fijaba las causales de tal sanción.

La ciudadanía se perdía (art. 1.º) por naturalización en país extranjero; por aceptar empleos, pensiones o distinciones de nobleza de otra nación; por la imposición legal de pena aflictiva o infamante; por el estado de deudor dolosamente fallido, mientras no obtuviere nueva habilitación después de purgada la pena, y se suspendía (art. 2.º) por ser deudor a la hacienda del Estado, estando ejecutado; por ser acusado de delito, siempre que éste tuviere cuerpo justificado y por su naturaleza mereciera pena corporal aflictiva o infamante; por no tener una propiedad por valor al menos de 400 pesos (1) o no tener grado o aprobación pública en una ciencia o arte liberal, o algún oficio lucrativo y útil al país, y por el estado de furor o demencia.

Con respecto al derecho del extranjero a las funciones electivas, el Reglamento no establecía normas restrictivas.

Así, en la Sección V, Capítulo XI, «De los Representantes», no se hacía mención en tal sentido, porque se determinaba (art. 1.º): «No podrán ser elegidos representantes para el congreso de la provincia los que no tengan siete años al menos, de ciudadanía antes de su nombramiento, se hallen en ejercicio de sus derechos y a más tengan veinte y cinco años cumplidos de edad y un fondo de 2.000 pesos, siendo soltero, como asimismo todo empleado que disfrute de un compensativo o rédito equivalente al referido o profese algún arte liberal con aprobación pública de alguna universidad; y si fuese casado, aunque pertenezca a la mujer» (2) sin que, por lo tanto, se fijara distinción alguna entre la ciudadanía por nacimiento y la obtenida por naturalización.

Con mayor razón, aún, se puede afirmar que el extranjero podía ser elegido gobernador de la República — como

---

(1). Si el ciudadano era casado y la mujer poseía tal propiedad, no caía en la sanción.

(2). La redacción, confusa y defectuosa del artículo, nos induce a transcribirlo literalmente para evitar la deformación del texto.

dice el Reglamento — pues el artículo VI, del Capítulo XIV, que trataba: «Del Poder Ejecutivo», ni siquiera hacía mención de la ciudadanía, como requisito, estableciendo, simplemente que: «Ninguna persona será elegible para este oficio, sin que sea al tiempo de su elección habitante de esta República por seis años que hayan precedido inmediatamente a su elección, aunque éstos hayan sido interrumpidos por un año intermedio de ausencia, sin que tenga treinta y cinco años cumplidos de edad y sin que al mismo tiempo posea dentro de esta República una propiedad cuyo valor sea al menos de cuatro mil pesos, siendo soltero, e igual cantidad si fuere casado, aunque pertenezca a la mujer, o los demás requisitos que previene el art. 1.º del Capítulo XI» (1).

Para terminar con el examen del Reglamento, nos corresponde hacer notar la circunstancia de que, por primera vez, se incluye en un cuerpo legal un precepto expreso destinado al extranjero.

El art. 20 del Capítulo XXIII, que declaraba los derechos, disponía que: «Todos los extranjeros de cualquier nación que sean, se recibirán de la misma seguridad que las de los demás ciudadanos, siempre que respeten la religión del Estado y que reconozcan la independencia de esta República, su soberanía, y las autoridades constituídas por la voluntad general de sus habitantes.

Con ese artículo quedaban salvados los numerosos errores de que adolecía el Reglamento, desde el punto de vista de su terminología, porque son muchos los mandatos donde se usa el término excluyente «ciudadano», debiendo decirse «habitante», generalizando así, las respectivas prerrogativas y derechos que se declaraban patrimonio de todos los hombres.

Es menester, aún, decir dos palabras sobre el concepto de igualdad en las cargas que paralelamente revela el Reglamento cordobés.

---

(1). Es decir, el artículo referente a la elección de Representantes que hemos transcripto más arriba.

En el Capítulo XXVI, se fijaban las normas de organización de las milicias nacionales, a cuya formación debían concurrir con los nativos, los extranjeros que gozaran de sufragio activo en las asambleas cívicas, todo español europeo con carta de ciudadano y todo africano y pardo libres, habitantes de la ciudad, villas y campaña, que desde la edad de 20 años hasta la de 50, eran ciudadanos del Estado, si tenían robustez.

Al par de esta milicia nacional, se disponía en el siguiente capítulo XXVII, la organización de las milicias cívicas.

El Reglamento no es claro, al respecto, pues en tanto en el art. 1.º se declara, de un modo general que: «Una milicia bien reglada e instruída compuesta de los **ciudadanos,** es la defensa natural más conveniente y segura a un estado libre», los siguientes preceptos, en cambio, parecen demostrar que el alistamiento era también obligatorio para el extranjero, pues en ellos se dice (art. 2.º) que con ese objeto, de los **habitantes** de la ciudad y su recinto, se formará de nuevo el cuerpo de cívicos, por regimientos, batallones o compañías sueltas, y precisando más el concepto, el art. 3.º mandaba: «Esta milicia se compondrá únicamente de los **vecinos** que cuenten con una finca o propiedad cuando menos del valor de cuatro cientos pesos, como igualmente de los dueños de tienda abierta o de cualquiera que ejerza algún arte u oficio público».

En nuestro concepto, esta obscuridad y confusión del Reglamento, no es más que un ejemplo del mal empleo que se hacía de la terminología — defecto que ya hemos puesto de relieve — debiendo considerarse que el espíritu de la ley era incluir también al extranjero en las obligaciones militares, porque se consideraba el Estado formado por **hombres** y no por **ciudadanos,** y en consecuencia, se hacía participar a todos en las prerrogativas y se exigía también a todos contribución en las cargas.

III

En 1821 — el 11 de Diciembre — la Asamblea Provincial de Corrientes, «convencida de la necesidad de un proyecto político de gobierno y administración que promueva la gloria, la prosperidad y la buena dirección en toda la provincia», decretó el Reglamento provisorio constitucional.

No puede decirse de este estatuto, lo que hemos afirmado del precedente: muchos son sus errores técnicos que revelan confusión de conceptos y dejan muchos vacíos.

La materia de la ciudadanía, ocupaba un lugar prominente del Reglamento — la Sección II — demostrando así su importancia.

Consignado el principio del «jus soli», en el art. 1.º, que declaraba ciudadano a todo el que hubiere nacido y residiera en el territorio de la provincia, el Reglamento establecía en seguida las normas de naturalización de extranjeros.

Para los españoles, se mantenían las prohibiciones generales en todo el país, negándoseles el voto activo y pasivo mientras la Independencia no fuera reconocida por la metrópoli (art. 3.º), exceptuándose sólo a los que por su adhesión a la causa y por importantes servicios al Estado, se hicieran dignos de obtener la carta de ciudadanía (art. 4.º).

Los extranjeros pertenecientes a otras naciones, adquirían voto activo — como decía el Estatuto — cumpliendo los siguientes requisitos: a) edad de 25 años; b) residencia en el país con ánimo de domiciliarse, durante cuatro años; c) poseer valores — afincados en el país — de 4.000 pesos a lo menos, o en defecto de esta condición, ejercer arte o profesión útil; d) saber leer y escribir (art. 6.º) y obtenían voto pasivo a las magistraturas — exceptuando la de gobierno — a los diez años de residencia (art. 7.º).

La carta de ciudadanía requería el juramento «en manos

del gobernador», de observar la constitución del país y defender a toda costa la independencia de la antigua metrópoli (art. 8.º).

La parte restante de esta Sección II, revela graves imperfecciones.

Así, el art. 9.º, comprendía, entre los derechos derivados de la ciudadanía, la libertad y salvoconducto de todo ciudadano para correr libremente el interior de la provincia, comerciar o de otras necesidades indispensables a conservar la vida.

El art. 10, agregaba: «Todo extranjero de la América que no fuese domiciliado o no hubiese obtenido carta de ciudadanía, no podrá por aquel principio discurrir lo interior de la provincia por estímulo del comercio, ni por otro cualesquiera motivo; se exceptúa al extranjero que fomentase establecimientos de agricultura», y, por fin, en el art. 11, se fijaba que la ciudad y el puerto de Goya serían los lugares en que podrían residir, encargándose al gobernador, comandantes y jueces de partido, la observancia de este artículo, que — terminaba — «sólo lleva por objeto promover el interés de los hijos del país en pro de los derechos que exclusivamente le pertenecen».

Estas disposiciones dan al estatuto un carácter muy restrictivo y lo definen como una rara excepción en el concierto de la legislación provincial, al punto que llega a hacer peligrar la unidad del concepto de igualdad civil de nativos y extranjeros, ya reinante en el país, en la época de su sanción.

Con todo, la limitación de las prerrogativas del extranjero no vulneró nunca las garantías primordiales: el mismo Estatuto, en su Sección VIII, sobre «Seguridad Individual», contiene reglas aplicables a todos los habitantes, cuando desenvuelve el principio elegantemente expuesto en su artículo 1.º de que: «La persona del hombre es la cosa más hermosa del mundo», y pone (art. 2.º) su vida, su honor, su hacienda,

su tranquilidad y seguridad bajo la inmediata protección de las leyes.

Y apesar de que el estatuto correntino incurre en el censurable defecto de declarar algunas de las garantías que enumera, en beneficio del **ciudadano,** (1) no podrá nunca verse en tal error la negación de derechos que antes se han hecho extensivos a todos los hombres.

IV

Un antecedente provincial digno de mención, es el Estatuto provisorio constitucional de Entre Ríos, de 4 de Marzo de 1822.

Acrecienta su mérito, la modestia y sinceridad que demostraban sus autores, cuando, dirigiéndose a los ciudadanos de la provincia, decían:

«Al presentaros el estatuto provisorio constitucional, reglamentos y decretos que hemos dado para la reforma de nuestra administración, y restaurar el orden, la dignidad y libertad, que habíamos perdido, nosotros os engañaríamos si nos lisonjeásemos de presentaros un invento o secreto particular en este orden. Con semejante propósito, más habríamos aspirado a hacernos vanamente espectables que a ser útiles y corresponder a vuestras confianzas; y si nosotros tenemos

---

(1). El error se nota, p. ej., en el art. 5.°, que prohibía recluir al **ciudadano** mientras el delito de que se le acusara no se hubiere probado semiplenamente, por lo menos; en el art. 15, que impedía allanar la casa de ningún **ciudadano,** sino con positivo conocimiento de haberse ocultado en ella algún contrabando o algún notorio delincuente y obligando a pedir al dueño de ella licencia para registrarla, aunque podía allanarse aún en el caso de negarse ésta, y en el art. 16, que determinaba que: «La prisión de todo **ciudadano** que por sus cualidades no es presumible haga una abierta resistencia, no se excusará jamás con el aparato de la fuerza armada».

talentos suficientes para ello, ni parece que hay ruta alguna nueva por descubrir en la materia, después de lo que se ha apurado por el espíritu constitucional, tan generalizado en estos últimos tiempos.

«Nosotros no hemos hecho más que recoger y acomodar a nuestras exigencias y circunstancias el resultado principal de las meditaciones de hombres superiores a nosotros, que han sido sancionadas desde mucho antes de ahora, promovidas y respetadas por las naciones y pueblos cuya opulencia y engrandecimiento emulamos.

«Acaso no será todo lo bueno y todo lo mejor que pudiera presentarse, pero sí creemos que es lo suficiente en nuestro estado para ser felices, si lo cumplimos. No es, a la verdad, la multiplicación de leyes minutísimas lo que hace la felicidad de los pueblos, sino el cumplimiento de aquellas principales, sin las que no puede haber sociedad alguna, orden, libertad, ni adelanto; y éstas se han recopilado en cuanto lo necesitamos, y en el verdadero sentido en que todos deben entenderlas para que no haya tropiezo en su cumplimiento por parte de los ciudadanos, ni capciosidad que autorice a los que mandan para burlarlas impunemente.

«He aquí toda la recomendación que hemos creído deber hacer de nuestros trabajos en la formación del Estatuto constitucional de la provincia, y de todas las demás sanciones y declaraciones que le acompañan. Nosotros estamos persuadidos de haber puesto con ellas las bases de una paz sucesiva inalterable, de la libertad civil del territorio, y de su prosperidad y adelantamiento. Hagamos todos ahora la experiencia de cumplir las leyes, y no dudéis que aquellos serán los resultados».

No podríamos, por nuestra parte, dejar en olvido los nombres de quienes llevaban tan elevados fines como norma de su acción: los autores del Estatuto, fueron: Marcelino Peláez, José Francisco Taborda, José Soler, Pantaleón Panelo, Casiano Calderón e Ignacio Luis Moreyra.

Desde el punto de vista en que nos encontramos, corresponde estudiar la materia de la ciudadanía y naturalización de extranjeros, legislada en la Sección XII del Estatuto.

Después de declararse ciudadanos, no sólo a todos los nativos de la provincia, sino a los «demás americanos naturales de cualquier pueblo o provincia de los territorios que fueron españoles en América, que residan en ella de presente y residiesen en adelante» (art. 109), dándose así una proyección extraordinaria al principio del «jus soli», que se extendía a toda la América española, el Estatuto legisló sobre naturalización.

Se determinó, por el art. 110, que tal medida competía sólo al Congreso y gobierno general de la Nación y se estableció que «con patente de las autoridades de aquella clase que han reconocido las provincias anteriormente o de las que en adelante se constituyan, serán también ciudadanos de la provincia todos los españoles y extranjeros que la obtengan; debiendo presentarlas al gobierno para que se tome razón de ellas en el registro cívico que debe llevarse para este efecto y se publique en la Gaceta para conocimiento general. Sin este requisito no tendrán efecto alguno, ni se aprovecharán los agraciados de su privilegio».

Concedemos a esta disposición singular importancia, que es, en nuestro concepto, el antecedente legislativo directo, a la vez que el más remoto, del precepto constitucional del art. 67, inciso 11, referente a la atribución excluyente del Congreso, de legislar la materia (1).

En el fondo, el régimen que adoptaba respondía a la orientación del Estatuto que consagraba el sistema federativo, constituyéndose la provincia de Entre Ríos, no como

---

(1). Veremos, más adelante, al estudiar el sistema constitucional sobre legislación de ciudadanía y naturalización, como éste es propio de nuestro país y como los constituyentes de 1853 se apartaron expresamente del texto norteamericano vigente en aquella época y hoy también modificado por la enmienda XIV.

una república aislada, sino como componente del Estado, que aparecía así como una entidad reconocida (1).

De allí, pues, otro motivo de interés para nuestro estudio, en este derecho público provincial.

Establecido el principio que hemos expuesto, la Constitución entrerriana legislaba sobre suspensión y pérdida de la ciudadanía.

No hemos de detenernos en las disposiciones pertinentes, que tienen sólo relación indirecta con este trabajo, bastando decir, para mantener la continuidad del asunto, que en esas disposiciones (arts. 111 a 113) se fijaba como privativo del ciudadano el derecho de sufragio y se establecía como se perdía su ejercicio por delitos que merecieran pena de muerte, infamante o de expatriación y se suspendía para los acusados por tales delitos durante la sustanciación de la causa, para los locos, dementes, deudores quebrados de mala fe, deudores de plazo cumplido al erario público, los esclavos y los niños menores de diez y ocho años.

Para el extranjero naturalizado, se estableció un sistema particular con respecto al ejercicio del derecho político y se dispuso en el art. 114 que tendría suspenso el derecho de ser votado para cosa alguna, o la voz y voto pasivo en la provincia hasta diez años después de haber sido naturalizado, excepto el caso de un mérito relevante y una gracia particular que fuera concedida por el Congreso.

El Estatuto buscaba de este modo que la incorporación del extranjero a la masa de los ciudadanos significara en realidad una verdadera asimilación de las modalidades del ambiente, tratando de que el ejercicio de su derecho de sufragio coincidiera con la compenetración del individuo que lo debía usar dentro de las prácticas democráticas que garantizaba.

---

(1). A diferencia de casi todas las demás provincias, que como lo hemos visto en el Estatuto de Córdoba se erigían en **repúblicas** y se daban sus instituciones con absoluta prescindencia de la Nación, cuya personería era desconocida.

Desde el punto de vista de los derechos civiles del extranjero, el Estatuto contenía una serie de disposiciones (arts. 96 a 108) que los enumeraban y definían ampliamente.

Bastará referirnos a lo preceptuado en los arts. 96 y 97 para demostrar que la igualdad civil tenía una perfecta consagración.

El primero de ellos disponía: «Los miembros del Estado — es decir, todos los hombres — deben ser protegidos en el goce de los derechos de su vida, reputación, libertad y propiedad. Nadie puede ser privado de alguno de ellos sino conforme a las leyes», y el segundo, decía que «Los hombres son de tal manera iguales ante la ley, que ésta, bien sea penal, preceptiva o tuitiva, debe ser una misma para todos, y favorecer igualmente al poderoso que al miserable para la conservación de sus derechos».

En cuanto a las funciones electivas, el Estatuto tenía un carácter marcadamente nacionalista.

Lo prueba el hecho de que, para ser diputado al Congreso se requería (art. 2.º) ser ciudadano natural de América y para poder ser elegido gobernador era necesario (art. 53) ser ciudadano natural del territorio de la Unión.

V

La Asamblea de Catamarca dictó en 11 de Julio de 1823, el Reglamento Constitucional de la Provincia, que comenzó legislando los «Derechos y deberes de todos los particulares en la Sociedad».

En ese capítulo se determinan todos los derechos civiles y todas las cargas de que gozan y a que están sujetos los miembros de la provincia.

Sería largo y fatigoso enumerar todas las disposiciones relativas a este asunto.

En cambio — y para demostrar que el extranjero gozaba de una verdadera situación de privilegio — debemos hacer mención de uno de sus preceptos (art. 15) que disponía que: «Todo hombre debe sobrellevar gustoso cuantos sacrificios demande la patria en sus necesidades y peligros, sin que se exceptúe el de la vida, **si no es que sea extranjero**».

En cuanto a la naturalización del extranjero, el Reglamento de Catamarca, establecía en su art. 30, que con patente de las autoridades emanadas del Congreso y gobiernos generales, reconocidos anteriormente por las provincias, serían también ciudadanos de la provincia, los españoles y extranjeros que las obtuvieran, debiendo presentarse al gobierno para que se tomara razón de ellas en un registro especial que se llevaría al efecto, sin cuyo requisito no tendrían valor alguno, ni aprovecharían los agraciados de sus privilegios.

El art. 31 repetía las causales de pérdida de la ciudadanía enumeradas en el estatuto entrerriano — que debió ejercer gran influencia en el que estudiamos — y determinaba la forma de suspenderse el ejercicio de los derechos políticos que eran también las mismas que en aquél, salvo la de deudor fallido de mala fe que aquí no aparece, y agregándose en cambio, la de hijo de familia que, parece desprenderse de la redacción, no gozaba de las prerrogativas de ciudadanía, cualquiera fuese su edad.

Nos interesa la disposición del art. 33, que suspendía el derecho de ser votados a los ciudadanos naturalizados, dentro del plazo de diez años de su naturalización, excepto — también como en el estatuto de Entre Ríos — el caso de un mérito relevante o de una gracia.

Corresponde decir que el Reglamento adoptó en cuanto atañe a las condiciones de elegibilidad de los diputados, disposiciones consignadas en el reglamento provisorio de 1817.

El art. 92 disponía, con respecto a las condiciones que debía reunir el candidato a la gobernación, que fuera ciuda-

dano natural del territorio de las Américas libres, eliminando así al extranjero.

Por último, debemos hacer mención de algunas cláusulas del Reglamento que hacían participar a todos los habitantes en las cargas públicas.

Así, el art. 125 organizaba dos clases de milicia: la una cívica o de la justicia y el derecho, y la otra provincial o del orden e integridad.

Los artículos siguientes, mandaban formar la primera con los habitantes de la ciudad (art. 126) cuyas condiciones se fijaban en el art. 127 y eran: poseer finca o tienda, ejercer arte u oficio público, o tener en la ciudad o pueblo, casa propia y hogar.

En cuanto a la segunda, el art. 133 disponía que fuera formada por todos los demás no contenidos en el art. 127, y finalmente, el art. 134 parece demostrar que la obligación del servicio militar era común a ciudadanos y extranjeros, al disponer que: «Todo habitante, desde quince hasta setenta (años), es soldado».

VI

El Congreso de la provincia de Corrientes, «considerando la necesidad de reformar la constitución política de la provincia, y en virtud de la soberanía ordinaria y extraordinaria» de que estaba investido, acordó y sancionó la nueva Constitución provincial.

Pocas variantes introdujo este Estatuto al sancionado en 1821, en materia de ciudadanía y naturalización.

Sólo merece destacarse el hecho de que, en lugar de considerarse ciudadano al individuo nacido y residente en la provincia, únicamente, se amplió el principio y se atribuyó la ciudadanía a todos los nacidos en las Américas, antes

denominadas españolas (art. 1.º de la Sección II «Ciudadanía»).

Respecto a la forma de otorgarse las cartas de ciudadanía, se mantuvo el sistema administrativo que acordaba la facultad «al gobierno», y solamente se varió en cuanto se refiere al informe que debían dar los alcaldes de primera instancia y el alcalde mayor (art. 5.º de la misma Sección) en lugar del síndico procurador general de que hablaba el Estatuto de 1821.

Y, por fin, se recordará que el Reglamento de 1821 disponía que los extranjeros no domiciliados o que no hubiesen obtenido carta de ciudadanía, no podían «discurrir lo interior de la provincia por el estímulo del comercio o por otras necesidades indispensables para conservar la vida» y se recordará, igualmente, que se exceptuó de esta prohibición al extranjero que fomentase establecimientos de agricultura. Pues bien, el nuevo Estatuto limitó, aún, esta excepción, fijando el valor mínimo de 2.000 pesos para esos establecimientos de agricultura, de modo que se acentuó el carácter restrictivo de la Constitución primitiva.

En cambio, el Estatuto de 1824, admitió con mucha liberalidad al extranjero al ejercicio de la función pública: el art. 13, de la Sección III, que trata de las «Asambleas Electorales», permitía, en efecto, que fuera diputado quien tuviera «vecindario en el país por origen o domicilio», sin exigirse ningún otro requisito, tal como una verdadera naturalización, término de residencia, etc.

No se sabe qué requisitos eran necesarios para poder ser elegido gobernador, pues el Estatuto calla sobre el punto.

En cuanto al Poder Judicial, el art. 4.º de la Sección VII, establecía que nadie podrá ser «alcalde mayor, ni de primera instancia, que no fuera **«vecino del país»**, sin que, en realidad, pueda decirse si aquí, como en el precepto referente a los diputados, esta vecindad era «de origen o domicilio», debiendo entenderse, en nuestro concepto, que el término era comprensivo y no restringido.

Para terminar, nos corresponde decir que este Estatuto de 1824, repetía las disposiciones sobre seguridad individual del de 1821.

VII

La provincia de San Juan se dió en 1825 la famosa Carta de Mayo, que, en el fondo, no es sino la consagración de las libertades individuales claramente determinadas en un Estatuto que les diera eficacia práctica y obligara a respetarlas.

El concepto de habitante y ciudadano aparece en sus disposiciones perfectamente equiparado, de tal modo, que el extranjero estaba en un pie de absoluta igualdad con el nativo.

La libertad individual era así, patrimonio de **todo hombre** (art. 2.°); **todo hombre** era, también, libre en el ejercicio de sus facultades personales, respetando el derecho de los demás que fuese declarado por ley (art. 3.°); y el **individuo** era libre de pensamiento y de palabra (art. 4.°).

La libertad de trabajo (art. 6.°); la garantía de la libertad, seguridad y propiedad individual contra los ataques de los funcionarios públicos y de los atentados particulares (art. 8.°); el sometimiento a la ley (art. 10), iban dirigidos, expresamente, a **habitantes** y **ciudadanos**.

La noción de igualdad aparece, pues, en forma precisa; pero hay aún algo más.

El artículo 16 de la Carta adoptó, voluntaria, espontánea y gustosamente como su religión dominante, la católica, apostólica, romana, universal en la provincia y estableció también la subvención de sus ministros y la conservación y multiplicación de sus templos.

Pues bien; no obstante el profundo arraigo de la santa creencia que tal disposición demuestra, los constituyentes de San Juan no vacilaron en una concesión que debía tener

una gran trascendencia para el extranjero y el siguiente artículo 17, dió a todo ciudadano o extranjero, asociación del país o extranjera, la garantía de no ser turbada en el ejercicio público de su religión, cualquiera que profesare.

No podrá, pues, exigirse mayor suma de libertades para el extranjero, que las contenidas en esta Carta de Mayo, a la que acaba de rendirse, en ocasión de cumplirse el centenario de su redacción, la justicia que le corresponde.

VIII

El Congreso de Diputados Representantes de la provincia de San Luis, dictó el 7 de Enero de 1832, un reglamento provisorio para su régimen y gobierno.

La urgencia con que fué redactado este cuerpo de legislación, explica el carácter inorgánico e incompleto de los preceptos que contiene.

Se enumeran algunas — muy pocas — garantías individuales sin que se dedique capítulo especial al extranjero.

Con todo, merecen destacarse algunas cláusulas de este Reglamento: así, en la materia de los cargos electivos se estatuye que el gobernador (art. 1.º del Capítulo III, «Poder Ejecutivo») será elegido por los diputados representantes, debiendo recaer la designación en la persona de un ciudadano hijo del país o **vecino que tenga diez años de residencia en él** y capital de 1.000 pesos lo menos, en bienes raíces o estables, consagrándose así, el derecho del extranjero residente para optar a la primera magistratura de la provincia.

Y, refiriéndonos a las garantías individuales, podemos decir que el Reglamento sólo tenía algunas disposiciones de circunstancias, como la del artículo 25, del mismo Capítulo III, que trata del Poder Ejecutivo — lo que, de paso, demuestra graves defectos de metodología — donde se mandaba

que «ningún propietario entregará auxilio de ninguna especie (para la lucha contra los indios) sin que sea previa la orden superior, exigiendo el recibo de la especie entregada», disposición que era comprensiva de ciudadanos y extranjeros.

El artículo 28, en cambio, estaba dirigido a los ciudadanos únicamente, y garantizaba el pleno respeto de sus intereses contra todo posible atropello de persona de cualquier graduación que fuese. Pero tampoco ha de verse en esta fórmula una exclusión del extranjero, porque la terminología equivocada no puede, en realidad, significar otra cosa que un defectuoso y confuso uso de las palabras ciudadano y habitante o individuo, lo que es tanto más exacto, cuanto que hubiera sido difícil saber quienes eran y quienes no, ciudadanos, ante la carencia de disposiciones sobre naturalización que acusa este Reglamento.

Otras disposiciones, en cambio, tenían aplicación para el extranjero, sin ninguna duda; tal, por ejemplo, el artículo 29, que impedía fusilar o confinar a **ningún reo** sin el previo proceso y la sentencia legal.

IX

Entramos, ahora, al estudio de uno de los antecedentes legislativos más importantes entre cuantos hemos analizado: la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1833.

Se trata de un verdadero código constitucional, tanto por la armonía y claridad de sus preceptos, cuanto por la buena metodología con que están dispuestos.

Pudieron decir, con verdad, sus autores, que en la sección segunda establecían la ley de ciudadanía de la provincia «con toda aquella liberalidad que reclaman sus intereses y relaciones interiores y que está en consonancia con las luces del siglo», clasificando «las personas que pueden tomar parte

en las deliberaciones populares y las que están expeditas para obtener los primeros destinos de la provincia, así como las que se encuentran con inhibición legal, terminando que «ya se ve que esto es de sumo interés».

En esa Sección Segunda, se dividieron (art. 6.º) los ciudadanos en legales y naturales, y después de establecer que son naturales «todos los hombres libres nacidos en su territorio», se dispuso que se consideraría ciudadanos legales: «1.º los hijos de estos (naturales), donde quiera que nazcan, los que entrarán en el ejercicio de la ciudadanía desde el acto de pisar la provincia con ánimo de permanecer en ella; 2.º los hijos de las demás provincias que componen el territorio de la República, del mismo modo y forma que se expresa en el miembro anterior; 3.º los extranjeros que han combatido y combatieren en los ejércitos de mar y tierra de la República; 4.º los extranjeros casados con hijos del país, que profesen alguna ciencia, arte o industria, o posean algún capital en giro o propiedad raíz, y se hallen residiendo en el país al tiempo de jurarse esta constitución y se inscriban en el registro cívico; 5.º los demás extranjeros que posean alguna de las calidades que se acaban de mencionar, y teniendo cuatro años de residencia en la provincia, obtengan carta de ciudadanía; 6.º los que, por servicios notables y méritos relevantes, la consiguieren».

Como se ve, la Constitución establecía el sistema del «jus soli» como determinante de la nacionalidad, admitiendo la extensión del principio a los hijos de ciudadanos nacidos en el extranjero.

Y en punto a naturalización, se establecía un doble sistema: de residencia, acompañada con otras circunstancias, por una parte, y honorífica, sin sujeción a reglas determinadas, por otra.

No se admitía la coexistencia de la ciudadanía de la provincia, con otra extraña, pues la naturalización en país extranjero era causal de suspensión de los derechos de ciudadanía (art. 7.º, inciso 3.º) y tampoco podían admitirse distinciones,

empleos o títulos de gobiernos extranjeros, sin especial permiso de la asamblea, so pena de perderse la ciudadanía (art. 8.º, inciso 1.º).

Las condiciones de elegibilidad para la función pública estaban determinadas claramente en las secciones respectivas: en la Sección Cuarta, «Del Poder Legislativo», Capítulo I, «De la Cámara de Representantes», encontramos el artículo 19, que permitía al extranjero naturalizado, que hubiere adquirido su ciudadanía legal siete años antes, ser elegido representante, y en el Capítulo II, «Del Senado», se dispuso por el artículo 26, que podrían ser elegidos senadores los extranjeros con diez años de ciudadanía legal.

Pero el extranjero naturalizado no podía llegar a la gobernación de la provincia, porque el artículo 81 de la Sección Quinta, «Del Poder Ejecutivo», requería que el aspirante hubiese nacido en la provincia y residido en ella por tres años inmediatamente antes de su nombramiento, exceptuándose de esta condición en el caso de que hubiere estado ausente en negocios públicos de la provincia o de la República, sin que pudiese nunca suprimirse la condición de nativo de la provincia.

La Constitución terminaba en su Sección Novena, tratando las garantías individuales que eran generales a **todos los habitantes** (1).

---

(1). Como en otras Constituciones, no puede hacerse excepción de lo dispuesto en el artículo 159, que disponía que «la casa de un **ciudadano** es un asilo inviolable», siendo solamente un ejemplo — el único — de un error terminológico.

Por otra parte, en cambio, existiría una gran compensación, si nos atuviéramos estrictamente a la letra, en lo preceptuado en el artículo 155, que declaraba sujeto a todo **ciudadano** al juicio de residencia, pareciendo así excluir al extranjero. Pero aquí está la demostración de que se trata de una circunstancia sin trascendencia, pues de lo contrario llegaríamos al absurdo de que el extranjero, a quien precisamente en todos los tiempos y en todos los pueblos se han dirigido esa clase de leyes, estaba excluído de su sanción.

X

Jujuy dictó, para su gobierno, el Estatuto provincial de 6 de Febrero de 1839.

Dedicó la Sección II a legislar la ciudadanía, determinando allí las condiciones para adquirirla, suspender su ejercicio o perderlo.

El artículo 4.º disponía textualmente:

«Son ciudadanos en ejercicio:

«1.º Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República, con dos años de residencia en la provincia, 21 años de edad, que profesen alguna industria, ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico.

«2.º Los hijos de éstos donde quiera que nazcan, manifestando su voluntad de domiciliarse en la provincia.

«3.º Los extranjeros, padres de los ciudadanos naturales, avecindados en el país desde antes del año 1826, que se inscriban en el registro cívico.

«4.º Los extranjeros que han combatido y combatieren en los ejércitos de la República y tengan cuatro años de residencia en la provincia.

«5.º Los extranjeros establecidos y que se establecieren después del año 1826, que obtengan carta de ciudadanía.

No existía una prohibición expresa que impidiera la simultánea existencia de otra ciudadanía extranjera, pues no se enumera tal causal como de suspensión o pérdida de la ciudadanía, ni tampoco se negaba al ciudadano el derecho de aceptar distinciones de gobiernos extranjeros.

En cuanto a la elección de gobernador, el artículo 27 de la Sección V, «Del Poder Ejecutivo», exigía que el candidato reuniese la condición de ciudadano natural, a las demás requeridas para ser representante con 35 años de edad, pero

disponía también que, en el caso de reunir todas las calidades expresadas, algún ciudadano nacido fuera del territorio de la provincia y haberle prestado relevantes servicios, podría recaer en él la elección del Poder Ejecutivo.

Esta última parte del artículo deja la duda sobre si el extranjero podía o no ser electo gobernador; en él se habla del «ciudadano nacido fuera del territorio de la provincia», pero ¿era necesario haber nacido dentro del territorio de la República? Pensamos que la respuesta afirmativa se impone, y en consecuencia, era preciso, por lo menos, ser argentino de nacimiento, aunque no jujeño.

La Sección VIII, «Disposiciones generales», estaba dedicada a garantizar los derechos civiles de los habitantes de la provincia. Creemos innecesario agregar que ella adolece de los vicios derivados del mal empleo de los términos, que hemos anotado en otros estatutos, sin que pueda alterarse por ello el principio de igualdad de nativos y extranjeros.

XI

El 25 de Julio de 1841, se sancionó la Constitución de la provincia de Santa Fe.

A la materia de la ciudadanía y naturalización, el estatuto dedicó la Sección VIII, «De la Ciudadanía, modo de suspenderse y perderse».

El artículo 60, disponía: «Son ciudadanos y gozan de todos los derechos de tales, conforme a las declaraciones de este estatuto, todos los hijos nativos de esta provincia y demás americanos naturales de cualquier pueblo o provincia de los territorios que fueron españoles en ambas Américas, que residan en ella de presente o que residiesen en adelante. Estos son ciudadanos naturales».

Quedaba, así, consagrado el principio del «jus soli», con-

ferente de nacionalidad y extendido a todo el territorio americano.

El artículo 61, contemplaba la situación de los extranjeros, estableciendo: «Los extranjeros vecinos de esta provincia, padres de ciudadanos naturales; los que hayan obtenido ciudadanía en las provincias de la Confederación; los que hayan combatido o combatieren en defensa de la nación argentina y de esta provincia; los extranjeros casados con hijas del país que fijen en él su residencia y profesen alguna ciencia, arte o industria, o posean algún capital en giro o propiedad raíz en la provincia; los que obtengan gracia especial de la honorable junta de representantes por servicios notables o méritos relevantes; los extranjeros no casados que tengan las calidades antedichas y diez años de residencia en la provincia; todos estos son ciudadanos naturales o legales».

De esta cláusula y de la ausencia de otras que la complementaran, se deduce que en la Constitución santafecina la ciudadanía se otorgaba sin necesidad de petición del interesado, porque el extranjero aparece incorporado a la nacionalidad sin que mediara ningún acto suyo, en tal sentido.

Este artículo 61, revela un error que, posiblemente ha de ser de redacción o de copia; en efecto, el anterior — artículo 60 — considera ciudadanos «naturales» a los comprendidos en sus incisos, y luego, el artículo 61, da el carácter de ciudadanos «naturales o legales», a los que enumera, de tal modo, que el concepto aparece confundido.

Una disposición especial es la del artículo 62, que excluía de la ciudadanía a quienes no profesaran la religión católica apostólica romana, haciéndose así una excepción al principio de la libertad de cultos, que era innecesario repetir, porque ya el artículo 4.º prohibía «el ejercicio de todo otro culto público y privado» que no fuera la religión católica, e imponía a sus habitantes el mayor respeto y sumisión. De este modo, no sólo el ciudadano, sino todo habitante debía observar el principio religioso.

Debemos hacer notar, para terminar con lo relativo a

la naturalización de extranjeros, que el Estatuto no admitía la naturalización en país extranjero sin perderse la ciudadanía (art. 65, inciso 2.º), como tampoco podía coexistir ésta con empleos, distinciones o títulos de gobierno extranjero, admitidos sin autorización del gobierno que «corresponde en el país» (art. 65, inciso 4.º).

En cuanto toca a los cargos públicos electivos, su acceso no era permitido al extranjero.

El artículo 25 de la Sección V, «Poder Ejecutivo», mandaba que la elección de gobernador recayera «en persona natural del territorio de la provincia», y en el mismo sentido, el artículo 90, de la Sección XII, «Forma de elección de Diputados», establecía como condición de elegibilidad de los representantes, la ciudadanía natural.

Refiriéndonos a los derechos civiles y garantías primordiales del individuo, encontramos en el Estatuto dos secciones: la IX, que trataba de los «Derechos particulares», y la X, que enumeraba los «Deberes del Ciudadano».

La primera contiene disposiciones comprensivas de todos los habitantes de la provincia a quienes se protegía en «el goce de su vida, honor, libertad, seguridad y propiedad» (art. 66), de tal modo, que el extranjero tenía en principio, los mismos derechos que el nativo (1).

En la Sección X, se determinaban los «Deberes del ciudadano» en una forma confusa.

De las disposiciones que contenía, solamente una, la del artículo 82, puede considerarse un deber ciudadano — servir a la patria con sacrificio de su vida, si fuese necesario; — pero las demás son comunes a todos los hombres, y por consiguiente, al extranjero: tales las del artículo 80, — de observancia de la ley; artículo 81, — prestar honor y respeto a la religión del Estado — y artículo 83, que sancionaba a «cualquiera» que traspasase las leyes o las eludiera.

---

(1). Sólo las disposiciones de los artículos 71, que consagraba la inviolabilidad del domicilio, y 79, que acordaba el derecho de peticionar y elevar quejas a las primeras autoridades de la provincia, hablan del «ciudadano», y no como los demás, de «individuos» o «habitantes».

Y esta mala metodología de la Sección X, acarrea la duda de saber con precisión cual era la situación del extranjero con respecto a las obligaciones militares.

En nuestro concepto, debe considerarse que el extranjero debía prestar auxilio al Estado, mediante la orden del magistrado civil, obligación que se desprende interpretando a «contrario sensu» el artículo 78, que decía, textualmente: «Ningún **individuo** será obligado a prestar auxilios, sean de la clase que fueren, para el Estado, ni a franquear su casa para alojamiento de militares, sin orden del magistrado civil, la que servirá de documento al propietario para su correspondiente indemnización»; pero nunca debía servir a la patria con su aporte personal y de sangre, porque el artículo 82, a pesar de hallarse mezclado, como hemos visto, con disposiciones comunes a todos, es indudable que sólo estaba destinado al ciudadano, lo que resulta indudable, no tanto por el título de la sección en que estaba colocado, sino por la circunstancia de que su misma presencia demuestra el deliberado propósito de los autores del estatuto de hacer la distinción entre las cargas meramente materiales y la contribución personal y de sangre, imponiendo las primeras a todos por igual y eximiendo de las últimas al extranjero.

XII

Córdoba dictó un nuevo Código constitucional el 1.º de Febrero de 1847, para sustituir el de 30 de Enero de 1821, que hemos estudiado.

Se repitieron las declaraciones de derechos consignadas en el estatuto que se derogaba, determinándose en los mismos términos que en aquél, que todo hombre gozaría de esos derechos en territorio del Estado, fuera o no ciudadano ameri-

cano o extranjero (art. 2.º, Sección 1.ª, Capítulo II, «Derecho Público. Derechos que competen al hombre en sociedad»).

En materia de ciudadanía, se introdujeron algunas variantes.

Se modificó el precepto que acordaba al extranjero, después de diez años de residencia, voto pasivo para los empleos de la República (art. 3.º, Sección 3.ª, Capítulo VI, «De la Ciudadanía», del Estatuto de 1821), estableciéndose, en cambio, que a los seis años de residencia, tendría voto pasivo, **siempre que reuniera la indispensable calidad de americano** (art. 3.º, Sección 3.ª, Capítulo VI, «De la Ciudadanía», del Reglamento de 1847), quedando así restringido.

Por otra parte, como ya la independencia americana había sido reconocida por España, se varió la fórmula de juramento que se exigía al extranjero que se naturalizaba y se suprimieron las medidas de excepción que prohibían la naturalización de españoles.

También se modificaron algunas disposiciones de derecho político, y así el artículo 12 del Capítulo IX, «De la Elección de Representantes para el Congreso de la Provincia. Asambleas Primarias», del Código de 1821, que exigía la calidad de ciudadano en ejercicio de sus derechos para ser nombrado elector, fué reemplazado por el artículo 1.º, que se limitaba a requerir la condición de «federal decidido», lo que demuestra que el extranjero pudo entonces ser elector, ya que el federalismo no sólo no era patrimonio ciudadano, sino que constituía una imposición común a todo habitante.

Se mantuvieron en un todo los requisitos necesarios para ser representante, y se restringió el acceso a la gobernación de la provincia; en tanto, el estatuto de 1821, solamente exigía (art. 6.º, Capítulo XIV, «Poder Ejecutivo») la calidad de **habitante anterior de seis años**, en el código de 1847, se requería **haber nacido en la provincia**, de modo que el extranjero no pudo ya ser electo gobernador.

Con respecto a las cargas militares, el estatuto de 1847 refundió las cláusulas del de 1821, e impuso la obligación a

todo individuo residente en la provincia, desde la edad de diez y seis años hasta la de cincuenta, de modo que, por regla general, el extranjero debía el servicio militar, pero se estableció una excepción que en el viejo código no existía y se excluyó a los extranjeros cuyas naciones hubieran celebrado tratados con la República al respecto (art. 2.º, Sección VII, Capítulo XVIII, «Milicias de la Provincia»).

XIII

El último antecedente legislativo provincial, dictado antes de la sanción de la Constitución Nacional, es el Estatuto provincial de Tucumán, de 27 de Octubre de 1852.

No contiene disposiciones especiales sobre ciudadanía y naturalización.

Tampoco hay en él, mayores referencias sobre la concesión o negación del derecho político pasivo del extranjero, debiendo mencionarse únicamente la del artículo 30, de la Sección IV, «Del Poder Ejecutivo», que exigía, para ser elegido gobernador, entre otras condiciones, la de ser **argentino.**

Podríamos agregar, únicamente, que en materia de derechos y garantías individuales, el Estatuto es muy claro. La Sección VII, «Garantías», que trataba la materia, establecía (art. 53) que el código estudiado, garantizaba a **todos los habitantes** de la provincia, su libertad civil, su seguridad individual, su propiedad y su igualdad ante la ley, sin que ninguna de las restantes disposiciones restringiera tales prerrogativas que, en ningún momento, aparecen concedidas al ciudadano, sino a todos.

Terminamos aquí, este capítulo sobre la legislación de las provincias argentinas, en lo referente a la condición del extranjero.

En páginas posteriores hemos de reflejar su importancia ante los problemas que se presentaron a los Constituyentes de 1853, y a los legisladores de 1857 y 1869, en especial, con referencia al sistema de legislación uniforme sobre la materia de ciudadanía y naturalización que se adoptó.

Por ahora, y como consecuencia inmediata de su exposición, podemos apreciar las múltiples graduaciones que ofrecen los distintos códigos provinciales, semejantes, sin embargo, en la concesión de derechos fundamentales que nunca han sido negados al extranjero.

CAPITULO NOVENO

LA CONSTITUCION DE 1853

I

LA CONSTITUCION DE 1853

El principio. Exposición de los preceptos referentes a la condición jurídica del extranjero. Ideas generales en relación a la legislación americana.

Los hombres de 1853, compenetrados de las necesidades del país, cuya unidad nacional trataron de consolidar, dedicaron a la materia de la condición jurídica del extranjero, las más amplias declaraciones que garantizaran la igualdad civil de nativos y extranjeros, propendiendo a la inmigración y población del territorio cuyas puertas abrían para todos los hombres del mundo que quisieran habitar el suelo argentino.

De acuerdo a estas ideas, la Carta Fundamental de la Nación contiene, sabiamente expuestos, una serie de preceptos que, en conjunto, la definen como la más liberal y generosa del mundo.

Todos los derechos fundamentales de la personalidad humana: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino;

de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender, se conceden a todos los habitantes de la Nación (art. 14), repitiéndose tan generosa declaración en el artículo 20, que expresamente acuerda esos derechos a los extranjeros.

Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos, sin otra condición que la idoneidad, y la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas, como lo declara el artículo 16; la inviolabilidad de la propiedad no es privilegio ciudadano, desde que ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley (art. 17), y por último, demostrando que el rol del Estado no es simplemente de garantía o de tolerancia pasiva, el artículo 25 determina que el Gobierno Federal fomentará la inmigración europea y no podrá restringir, limitar, ni gravar con impuesto alguno, la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

He aquí, en síntesis, las garantías del derecho del extranjero.

¡Qué lejos estamos de los localismos estrechos, y aún, qué largo es el camino recorrido desde la época de restricciones y privilegios que hemos estudiado!

Bien puede decirse que la Constitución de 1853, es una creación propia de nuestra nacionalidad, separándose de sus modelos — las constituciones norteamericana y suiza — y substituyendo sus preceptos con las generosas declaraciones que hemos expuesto.

Mientras los estados federales de la gran república del Norte, mantienen reglas del viejo derecho consuetudinario inglés, prohibiendo, como ocurre en Alabama, adquirir bienes raíces a los extranjeros, o subordinando a condiciones impositivas el goce de las propiedades inmuebles, o a las no menos gravosas de largas residencias, según mandan las

leyes de Virginia y del Kentucky; imponiéndoles la ciudadanía en Nueva York, como requisito para la obtención del mismo derecho; exigiéndoles la residencia de varios años para adquirir por herencia o legado, tal como sucede en California, Texas, Indiana y Tennese, y, en fin, excluyendo, cuando no eliminando por medios coercitivos, determinadas razas que consideran inferiores, aquí, en la República, la Constitución les ha permitido libremente su entrada al territorio, les ha acordado luego todos los derechos civiles y les ha llevado a la dirección de la cosa pública.

He allí, también, toda una tradición de las más preciadas, en la vida institucional de nuestro país.

II

SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LA IGUALDAD CIVIL

Los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional; su crítica. — El liberalismo de los hombres de 1853 con respecto a los derechos del extranjero. — Las disposiciones referentes a los derechos civiles de que ellos gozan, ¿rompen el principio de la igualdad civil? — Opiniones de los autores argentinos al respecto.

La doctrina aceptada por la Constitución, con respecto a la condición del extranjero, aparte de disposiciones particulares, se halla condensada en los artículos 14 y 20 de la Carta Magna.

No fué suficiente para sus autores, consagrar en una forma genérica el derecho de que goza todo habitante de la Nación, de «trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender», como dice el primero de los textos citados, y es así, como el artículo 20 dispone que «los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano».

preceptuando que «pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes».

He aquí, claramente enumeradas todas las facultades de que goza el extranjero.

«En este capítulo, que consagra todas o la mayor parte de las franquicias inherentes al hombre libre, la Constitución, dice López (1) ha querido otorgar a los extranjeros radicados en el territorio del Estado todos los derechos civiles de que gozan los ciudadanos, y aún hasta derechos políticos, en virtud de los cuales puede llegar a equipararse con los nacidos en territorio del Estado».

Y, a continuación, el mismo autor, después de reseñar la condición del extranjero durante la Colonia, agrega:

«El nuevo régimen abolió todos estos odiosos privilegios, y las primeras asambleas patrias se apresuraron a dictar leyes garantiendo la igualdad civil, consagrando la libertad de comercio, y abriendo la navegación de los mares y ríos nacionales al comercio marítimo. Nuestra Constitución fué más lejos aún, inspirada en los principios de un liberalismo que ha sido tachado, no sin razón, de exagerado: con el propósito de propender a la inmigración y población del país, ha dado leyes, en virtud de las cuales los extranjeros no están obligados a admitir la ciudadanía, y aún admitida, no están obligados tampoco a prestar servicios y cargas públicas por un término de 10 años, contados desde el día de su naturalización».

Desde el punto de vista de su redacción, ha sido criticado el artículo 20. tachándosele de incompleto, porque olvida muchos derechos de suma trascendencia y porque la enumeración es innecesaria, existiendo el precepto contenido en el artículo 14, que establece también, y con mayor amplitud, los derechos del extranjero.

Y se ha considerado inaceptable la palabra **extranjero**,

(1). Derecho Constitucional, página 117 y siguientes.

contenida en dicho artículo, porque, como dice un ilustrado tratadista de la materia (1), en ambos artículos, «se declaran derechos del hombre; al hombre, en general, al habitante de la Nación le favorecen; no importa cual sea su condición».

Pero el aspecto bajo el cual el texto constitucional ha recibido las más diversas sanciones en la doctrina, es el de los derechos y obligaciones del extranjero naturalizado, al cual se refiere la última parte del mencionado artículo 20 al disponer que: «No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República».

Así, para Montes de Oca, la liberalidad acordada al extranjero de ejercer los derechos políticos habiéndose naturalizado, sin que exista la compensación de las cargas del ciudadano, de las que está exento por un plazo de 10 años desde la fecha de su naturalización, llega a su límite máximo (2)

En un sentido análogo, pero en más alto grado, la Constitución ha sido criticada en este punto por López, a cuyo juicio, la desigualdad estriba en la exención del servicio de sangre.

«Hay casos, dice, y en la historia del pasado se han presentado con más frecuencia que al presente, en que el peligro común obligaría a los extranjeros a concurrir a la defensa que debe ser también común. Tales casos se han presentado en la guerra contra los salvajes en los Estados Unidos y en nuestro país. Allí la obligación de la defensa pesó sobre todos aquellos cuyos intereses eran amenazados. Aquí, esa dura y pesada carga ha caído exclusivamente sobre los ciudadanos llamados a prestar el servicio obligatorio de las fronteras. Y si se tiene en vista que las franquicias acordadas por nuestra constitución en esta materia a los extranjeros que se naturalizan, llega hasta acordarles la exención de pres-

(1). Montes de Oca, Derecho Constitucional, página 307.
(2). Montes de Oca, op. cit., pág. 312.

tar ese servicio militar durante 10 años a contar desde la fecha en que se naturalizan, tendremos que no puede sostenerse que no existe un verdadero privilegio acordado a ellos con menoscabo del principio de la igualdad que consagra en otros artículos la misma Constitución» (1).

Decíamos más arriba, que este artículo había recibido diversas sanciones en la doctrina, y en ese sentido, la opinión de Estrada discrepa en absoluto con las enunciadas, y el ilustrado autor, haciéndose cargo de las críticas expuestas, establece el paralelo con la Constitución de Estados Unidos, donde se subordina la condición del extranjero a la facultad concedida por la legislación, y sobre todo, ampliamente ejercida por la autoridad, de expulsar al extranjero, que por otra parte se halla privado de derechos tan elementales como la adquisición de bienes raíces, de tal modo, que su condición es muy parecida a la que le creaba el antiguo derecho de «aubana».

Estrada responde a las críticas formuladas al artículo con estas dos observaciones: primera: «que si efectivamente en un momento dado aparecen los extranjeros rodeados de mayor seguridad que los ciudadanos, eso no proviene de la tendencia de la ley; proviene del estado anómalo del país; y como todos los estados anómalos son transitorios y no se puede concluir de lo transitorio a lo permanente; no se deduce que nuestra legislación sea viciosa. En segundo lugar, que teniendo el derecho los caracteres con que lo hemos definido (dice refiriéndose a doctrinas expuestas con anterioridad, cuya reproducción no conceptuamos necesaria), pertenece natural y lógicamente a todos los hombres, cualquiera que sea su origen, y perteneciendo a todos, las leyes deben consagrarlo y garantizarlo» (2).

Y, dice bien el ilustre tratadista, cuando afirma que esta noción de la igualdad, o mejor dicho de la fraternidad entre

(1). López, op. cit., pág. 119.
(2). Estrada, Derecho Constitucional, págs. 34 y 35.

extranjeros y nativos, está arraigada en lo más hondo de nuestra nacionalidad e incorporada a nuestros sentimientos, que «nunca nos han llevado a mancillar nuestra honrosa tradición de sano nacionalismo a constituir sectas o agrupaciones que, invocando falsamente el nombre de la patria, hayan llevado la desolación y el estrago a los hogares del extranjero que ha sabido respetar nuestras instituciones y ha contribuído al bienestar general» que ansiaron los autores de nuestra Carta Fundamental.

Se explica así la consagración de tantas libertades concedidas al extranjero, tal vez hoy excesivas, si se considera la profunda crisis social que atraviesa el mundo entero, pero que en 1853, encontraba su fundamento en la larga práctica desarrollada durante la vida institucional de la República, a la que el paréntesis de la tiranía daba más brillo y justificaba con más razón la incorporación de los preceptos que garantizaban dichas libertades.

LAS CONTRIBUCIONES FORZOSAS DEL ARTICULO 20

La última parte del artículo 20, se refiere a la exención de que goza el extranjero, del pago de contribuciones forzosas.

La redacción del precepto, que dice que los extranjeros: «No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias», no tiene, en auxilio del intérprete, ninguna referencia siquiera en las actas del día en que fué aprobada.

De ahí que en la doctrina se haya planteado la cuestión de saber cual es el verdadero sentido de dicha cláusula.

«¿Ha querido la Constitución que los extranjeros no paquen estas contribuciones extraordinarias?», se pregunta el doctor Montes de Oca (1), y a continuación agrega: «Si así lo hubiera hecho, habría consagrado una evidente injusticia. Los extranjeros, que gozan de todos los derechos civiles del ciudadano, a quienes las fuerzas nacionales amparan haciendo respetar sus hogares y la integridad de sus domicilios, están como todos los demás habitantes, en el caso de sufragar los gastos y cargas inherentes a la mantención de los ejércitos, y deben subvenir también a las erogaciones extraordinarias de la Nación».

Por su parte, Del Valle interpreta la cláusula constitucional en el sentido de que ella ha querido evitar que se impongan a los extranjeros contribuciones extraordinarias que ellos deban cubrir exclusivamente, es decir, contribuciones de que los ciudadanos se hallen exentos (2).

Esta es la interpretación generalmente aceptada hoy por los tratadistas argentinos.

---

(1). Montes de Oca, op. cit., pág. 318.
(2). Del Valle, Derecho Constitucional, pág. 89.

III

SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LEGISLACION UNIFORME SOBRE CIUDADANIA Y NATURALIZACION

El artículo 67, inciso 11, y la facultad del Congreso de legislar sobre ciudadanía con arreglo al principio de la ciudadanía natural. La Constitución de los Estados Unidos y las atribuciones del Congreso de la Unión, al respecto: la enmienda XIV, de 1868. — Dificultades suscitadas por la primitiva redacción del artículo. — Jurisprudencia norteamericana.

Los Constituyentes de 1853 y los de 1860, no se substrajeron a la preocupación de legislar sobre los deberes y las atribuciones conferidas al Congreso Nacional en materia de ciudadanía y naturalización en forma que alejara toda interpretación equívoca referente a las atribuciones privativas de los poderes centrales con relación a las de los Estados Federales, o bien a la materia misma de la futura legislación, es decir, a los principios doctrinarios a que aquélla debía subordinarse; a la inversa de lo que sucedió en los Estados Unidos, donde la primitiva redacción de los textos dió ocasión a una serie de problemas que la jurisprudencia resolvió en cada caso producido.

El artículo de que hablamos — primitivamente 64, y hoy 67 — dice en su inciso 11: «Corresponde al Congreso»:

Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los Tribunales Federales o Provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones, y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre la ciudadanía y naturalización con sujeción al principio de la ciudadanía natural» (1).

La facultad de legislar sobre esta materia fué, pues, substraída a los Estados Provinciales y depositada únicamente en el Congreso Nacional, sistema inverso al seguido en sus orígenes por la constitución norteamericana, donde se atribuyó a cada estado la facultad de que hablamos.

Allí, el sistema daba lugar a una serie de problemas y dificultades; por las leyes de algunos estados, una misma persona era ciudadano, mientras que las de otros lo consideraban extranjero.

Se originó así una serie de dificultades en la práctica de la regla constitucional, hasta que la enmienda XIV adoptó el sistema que rige en la actualidad.

Asimismo, el texto norteamericano no era tan claro que no fuera necesario el auxilio de la jurisprudencia interpretativa que resolviera la delimitación de los poderes conferidos a este respecto a los Estados Federales y al Congreso Nacional.

De allí que, entre otros, los Tribunales de Estados Unidos hayan pronunciado los siguientes fallos:

«Si el lenguaje se examina estrictamente y de acuerdo con las reglas de rígida interpretación, siempre aplicable a los poderes delegados, se encontrará que, el poder de naturalizar, en el hecho no está dado al Congreso, sino simplemente el poder de establecer una regla uniforme. A los Estados no les está prohibido naturalizar, ni hay nada en el ejercicio de este poder por ellos, que sea incompatible o incongruente con el

(1). El precepto se complementa con lo dispuesto en el artículo 105, que prohibe expresamente a las Provincias dictar leyes al respecto.

poder del Congreso para establecer una regla uniforme. Que los Estados, si quieren ejercer el poder como un poder original, deben someterse a los reglamentos que haga el Congreso, no puede haber la más ligera diferencia de opinión. El poder dado al Congreso, fué con la intención de establecer una regla uniforme para la acción de los Estados, y no una regla para la acción del Gobierno Federal», dice el Tribunal de California (Exparte Frank Knowles, 5 Cal. 300).

También la jurisprudencia norteamericana fijó el alcance de esta regla constitucional, en lo que se refiere a las personas sobre quienes puede recaer la variación de los derechos políticos o su adquisición, y en este sentido, en los casos «Dred Scott v. Sanford» y «U. S. v. Rhodes», se decidió que: «El poder acordado al Congreso para establecer una regla o sistema uniforme de naturalización, está por el sentido bien entendido de la palabra, confinado a las personas nacidas en un país extranjero, bajo un gobierno extranjero». (Dred Scott v. Sanford, 19 How, 393; U. S. v. Rhodes, 1 Abb. C. C. 281).

Los tribunales norteamericanos resolvieron igualmente, la cuestión suscitada por la adopción de la Constitución con relación a las facultades de naturalizar de los estados federales, y así, en los mismos casos citados (Dred Scott v. Sanford y Aux v. Nesbitt). «Antes de la adopción de la Constitución, se dijo en dichos fallos, cada Estado tenía el derecho de conferir a quien gustase, el carácter de ciudadano y dotarlo con todos sus derechos. Este poder no ha sido renunciado por la adopción de la Constitución. Cada Estado puede todavía conferir los derechos de ciudadano a un extranjero o a quienquiera, o hacerlo a una clase o descripción de personas. Ningún Estado puede, sin embargo, al naturalizar un extranjero, investirlo con los derechos y privilegios de ciudadano de un Estado bajo el Gobierno Federal, aun cuando, en tanto cuanto concierna al Estado solo, tendría los derechos de ciudadano, investido con todos los derechos e inmunidades que la Constitución y las leyes del Estado

dan a aquel carácter. Los derechos que así adquiriese, serían restringidos al Estado solamente que los había acordado. (Dred Scott v. Sanford, 19 How. 393; Exparte Carl. Wehlitz, 16 Wis. 443; Vaux v. Nesbitt, 1 Mac Cord, Ch. 352).

En el mismo caso, Dred Scott v. Sanford, se desarrolló más adelante la doctrina y se deslindó el alcance de una y otra ciudadanía (la local de cada Estado y la Federal, de toda la Unión). Allí se dijo: «los derechos de ciudadanía que un Estado puede conferir dentro de sus propios límites, no deben ser confundidos con los derechos de ciudadanía, como miembro de la Unión. De ninguna manera se sigue, de que una persona tenga todos los derechos y privilegios del ciudadano de un Estado, el que deba ser ciudadano de los Estados Unidos».

Y, por último, resolvieron también, el problema de la jurisdicción, los fallos dictados en los casos Lans v. Randell (3 Cent. L. J. 688.) y Comm. v. Towles (5 Leigh. 743): en el primero de los cuales se dijo: «Ningún Estado puede hacer ciudadano del Estado al súbdito de un príncipe extranjero, sino de la manera ordenada por las leyes de naturalización del Congreso», y, en el último, en que se estableció que: «Ningún Estado puede agregar a las leyes de naturalización del Congreso, requisición alguna, antes de que un extranjero pueda ser exonerado de las incapacidades de su calidad de tal, y adquirir los privilegios e inmunidades de ciudadano».

De esta ligera exposición de la jurisprudencia norteamericana, se deducen las dificultades que originariamente presentó el sistema; nuestra Constitución, en cambio, adoptó, desde el primer momento, el método de legislación uniforme, por el Congreso Nacional, que suprimió todo posible conflicto entre legislaciones federales.

CAPITULO DECIMO

LA CONSTITUCION PROVINCIAL DE BUENOS AIRES DE 1854

I

LA CONSTITUCION PROVINCIAL DE BUENOS AIRES DE 1854

La discusión sobre el principio de ciudadanía natural.
Intervención del ministro francés reclamando de su aplicación a los hijos de súbditos franceses, nacidos en el país. — Disposiciones relativas a naturalización de extranjeros.

La Convención Provincial Constituyente de Buenos Aires, nombró el 15 de Octubre de 1853, la Comisión encargada de redactar el proyecto de constitución, recayendo las designaciones en los doctores Valentín Alsina, Mariano Alcorta, Nicolás Anchorena, Manuel Escalada, Miguel Estévez Saguí, Carlos Tejedor y Eustaquio Torres.

En las sesiones de Marzo de 1854, la Convención se abocó el estudio del proyecto que la Comisión presentara en Diciembre del año anterior.

En materia de ciudadanía, el proyecto estaba inspirado en los principios del «jus soli», como regla general determinante de la nacionalidad del individuo, y, así, se declaraban ciudadanos todos los nacidos en el territorio de la provincia y los hijos de las demás, con absoluta independencia de la nacionalidad de sus padres.

Para atribuir la calidad de nacionales al mayor número de individuos, se hacía una excepción al principio teórico y se consideraba ciudadanos a los hijos de argentinos nacidos en el extranjero, desde que pisaran el territorio del Estado.

Esta última cláusula revela la preocupación de los hombres de Buenos Aires, por extender la ciudadanía en el más alto grado, como había de demostrarlo de inmediato el debate que se suscitó en la Convención.

Provocó este debate una circunstancia fortuita: el ministro francés acreditado ante el Estado de Buenos Aires, reclamó, en una nota, de la imposición de la nacionalidad argentina a los hijos de los súbditos franceses nacidos en el país.

El convencional Alsina inició la discusión, defendiendo el artículo proyectado.

Se hizo eco de la reclamación entablada, que él concretaba diciendo que, el ministro requería la sanción de una disposición referente a los hijos de franceses que los excluyera de la regla general y refutó la afirmación del representante diplomático, de que ya se hubiera planteado la cuestión, sosteniendo que lo único que hasta aquel momento había sido discutido, era lo relativo al servicio militar, sin que se hubiera traído al debate la materia de la nacionalidad, agregando, para terminar, que, en tal sentido la convención Mackau, de 1840, había terminado con «las diferencias, desgraciadamente suscitadas», entre el gobierno de Francia y el nuestro.

Pero donde las ideas adquieren caracteres definidos y encuentran su verdadera expresión, es, indudablemente, a través de las palabras del general Mitre.

«Todo el mundo reconoce — dijo — que la ciudadanía de nacimiento es superior a todas, y la ley inglesa es bien explícita al respecto: todo hijo de inglés nacido fuera de Inglaterra, es ciudadano del país donde naciere; porque la ciudadanía no proviene de la paternidad, como la filiación civil, sino de la ley política del país en donde se nace».

Estas fueron las ideas de la Convención, y así quedó sancionado el artículo sin que la discusión perdiera en ningún momento su brillo, ni descendiera de la altura en que estuvo colocada, tanto por parte de nuestros representantes, cuanto por la del diplomático francés.

Inspirado, éste, en las doctrinas europeas que gobernaban el derecho internacional privado de la época, y, defendiendo, los parlamentarios argentinos, los nuevos principios del derecho americano, motivaron una polémica que es, sin duda, una bella página de la historia diplomática argentina.

En materia de naturalización de extranjeros, la Constitución dispuso que adquirirían la ciudadanía, en la época de su sanción, los extranjeros combatientes en los ejércitos de mar y tierra de la República; los casados con hijas del país que profesasen alguna industria, ciencia o arte, se ocupasen en el comercio o fuesen terratenientes.

Después de jurada la Constitución, el extranjero podía naturalizarse, reuniendo a alguna de las condiciones enumeradas, la de dos años de residencia o distinguiéndose por servicios notables o méritos relevantes, debiendo, siempre, inscribirse en el Registro Cívico y manifestar su voluntad de ser ciudadano ante las autoridades que designara la ley respectiva.

En cuanto al derecho político del extranjero, la Constitución le acordaba el acceso a la Cámara de Representantes o de Senadores, después de diez años de ejercicio de la ciudadanía adquirida.

Pero, nunca podía llegar a la gobernación de la provincia, porque el artículo 85 exigía siempre la condición de ciudadano nativo para ocupar el cargo.

No debemos extendernos más en el comentario de este código: tiene para nuestro estudio gran significación, sin embargo, ya que ha de demostrarnos que, en tanto los hombres de Buenos Aires, en 1854, tenían plena noción de la verdadera teoría de la nacionalidad, años más tarde, en la discusión de la ley de 1857, los legisladores de la Confederación,

salvo raras excepciones, vacilaban, en el Congreso de Paraná, y terminaban por consagrar el principio equivocado y peligroso del «jus sanguinis», contra la opinión de unos pocos, que se alzaron en defensa de la misma tesis que guió la redacción del proyecto que estudiamos.

Y, hemos de ver, también, como esta Constitución había de influir en la sanción de las reformas de la Carta Fundamental, en 1860, que recibiría, así, sin violencia, la enmienda que incorporó a su texto el sistema de ciudadanía natural.

CAPITULO UNDECIMO

LAS LEYES DE NATURALIZACION Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

(1857 - 1859)

I

EL TRATADO CON ESPAÑA DE 1857

El tratado con España, de Abril de 1857. — La doctrina constitucional, las de los tratadistas europeos de la época y las condiciones de nuestro país. — Rectificación de una crítica injusta y severa.

En Abril de 1857, Alberdi, ministro plenipotenciario de la Confederación acreditado ante el gobierno de España, celebró un tratado por el cual se declaró que los hijos de españoles nacidos en el territorio argentino, seguirían, durante su menor edad, la nacionalidad de sus padres, y llegados a la mayor edad, podrían optar entre la argentina y la española; tratado que fué acerbamente criticado por los hombres de gobierno de la época, siendo rechazado por considerarlo inconstitucional.

En rigor, el tratado no era inconstitucional, pues la Constitución de 1853, no había determinado el principio a que debía someterse la futura legislación sobre la materia, pero con todo, no valió la argumentación de Alberdi, que sostuvo esta tesis, y como decimos, el tratado no fué ratificado.

«La afirmación de Alberdi, respecto a la sanción constitucional, es exacta, dice el doctor Zeballos. El inciso 11, del

artículo 67, fué sancionado en la forma que reza el siguiente párrafo del acta de la sesión, celebrada el 28 de Abril de 1853, por el Congreso General Constituyente, de Santa Fe.

«El señor Gorostiaga, para la mejor inteligencia del artículo, propuso la redacción del inciso en esta forma: «Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación». Votado de este modo el **artículo,** fué aprobado por mayoría de sufragios.

«La redacción del acta, continúa el doctor Zeballos, no es correcta, pues no se votaba el artículo 64, sino el inciso 11, que el mismo documento llama en seguida atribuciones. Puestas a votación las atribuciones 12.ª y 13.ª, fueron aprobadas unánimemente.

«¿Fué sancionado el inciso en la forma redactada por el notable estadista doctor José Benjamín Gorostiaga? No! La edición oficial del **Diario de Sesiones,** hecha en Santa Fe, es descuidada. Más escrupulosa la de Buenos Aires, impresa en 1871 por la imprenta de **El Orden,** aclara el punto. En efecto, el proyecto del doctor Gorostiaga, que se ha leído, solamente contiene la **Primera Parte** del inciso, que había originado discusión sobre si debiera usarse el verbo **declarar** o **promover,** como lo sostenía el convencional Zavalía. Pensaba él, en efecto, que dictar estas leyes era facultad de las provincias; y que la república solamente debiera **promover** la sanción. En cuanto a la tercera parte del inciso, no fué leída por el doctor Gorostiaga, simplemente porque nadie la observaba. Una **etcétera** omitida en la edición oficial de Santa Fe, origina la duda de si el texto, también oficial, de la Constitución, es apócrifo o no; pero la edición de 1871 resuelve el punto. No existen diferencias. He aquí los textos comparados:

Proyecto de la Comisión:

II. — Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación **sobre ciudadanía y naturalización.** — (Continúa otra parte que no interesa al tema).

Proyecto Gorostiaga, aprobado. (Edición de 1853):

II. — Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación.

Proyecto Gorostiaga. (Edición de 1871):

II. — Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación, etc.

«En lugar de etc.... (continúa el doctor Zeballos), léase: **sobre ciudadanía y naturalización**... Tal fué el proyecto y tal el artículo sancionado, cual se lee en las ediciones oficiales de la constitución desde 1853 hasta la revisión de 1860, hecha con motivo de la reincorporación de Buenos Aires.

«Alberdi tenía razón, pues, al sostener en la nota precitada, que la constitución no había adoptado el sistema del **jus soli,** ni el del **jus sanguinis,** dejando al Congreso nacional la facultad de legislar sobre la materia. Su opinión fué francamente favorable al sistema del **jus sanguinis,** fundada en las conclusiones del derecho internacional privado en esa época».

II

LA LEY DE CIUDADANIA DE 1857

Es una confirmación del error de Alberdi, porque el principio del «jus soli», como atributivo de la nacionalidad, aparece destruído por las excepciones que admitió la ley misma.

La naturalización: sistema administrativo-judicial para su obtención.

Mientras los hombres de la Confederación discutían la aplicabilidad del sistema que Alberdi creara por el tratado con España, de Abril de 1857, a que acabamos de referirnos, el Congreso nacional se aprestaba a cumplir el mandato impuesto por la Constitución, de legislar sobre ciudadanía y naturalización.

Veremos, en seguida, como el cumplimiento de ese mandato requirió una laboriosa dedicación, y como a pesar de que la ley no fué una improvisación, sino fruto de largos debates, no pudieron evitar sus autores, caer en el mismo error, tan acerbamente censurado, en que incurrió el ilustre diplomático.

Y así, tal vez, Alberdi encontrara en la persistencia de su doctrina, compensaciones más elevadas que los lauros que el gobierno le otorgaba (1), mientras sus adversarios determinaban a ese mismo Gobierno a negarse a ratificar el tratado que él celebrara.

---

(1). Sabido es, en efecto, que Alberdi fué designado Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario cerca de la Santa Sede, y elevado al mismo rango ante la Corte de España (16 de Junio de 1857).

III

COMO SE ELABORO LA LEY

El Proyecto Pardo. Dictamen de la Comisión de Legislación. El debate en la Cámara de Diputados. — Sanción en este cuerpo. La discusión en el Senado.

I

La Ley de 1857, tuvo su origen en el proyecto presentado por el diputado Pardo.

En las sesiones de Julio de 1857, la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados, integrada por los diputados Lucero, Uriburu, Gil Navarro, Ocampo y Torrent, presentó a consideración del Cuerpo, el dictamen recaído en el proyecto que presentara dicho diputado.

La Comisión aconsejaba la sanción de ese proyecto con muy ligeras variantes, como lo expuso el miembro informante de la misma, diputado Lucero.

Dividió la materia de la ciudadanía en dos capítulos fundamentales, distinguiendo la calidad de argentino simplemente de la del ciudadano, concepto expuesto en el artículo 1.º, único que constituye el capítulo I del proyecto.

Partiendo de esa idea clasificatoria, que es la directriz del proyecto, el capítulo II legisló sobre los llamados simplemente argentinos, estableciendo que serían tales (artículo 2.º):

«1.º Todos los nacidos en el territorio argentino».

«2.º Los hijos de padre argentino nacidos en el extranjero, a menos que en su mayor edad reivindiquen la nacionalidad del país de su nacimiento».

«3.º Los extranjeros que habiendo llenado el requisito de dos años continuos de residencia, prescripto por la Constitución, obtengan carta de naturalización».

Este artículo 2.º, parece, pues, consignar el principio fundamental que informa el proyecto, consagrando el «jus soli» en su inciso 1.º, como sistema de nacionalidad, y tal habría sido en efecto, la situación, a no mediar la aplicación del principio opuesto que — si bien aparece como una ligera excepción — en el fondo, desnaturaliza la orientación seguida en la redacción del proyecto.

El artículo 3.º, en efecto, exceptuó de lo dispuesto en el anterior, a los hijos de extranjeros, «siempre que los padres reivindiquen en favor de aquéllos la nacionalidad de su origen en el término de tres años, contados desde la fecha de su nacimiento».

A continuación, el artículo 4.º dispuso que «la calidad de argentino se pierde por la naturalización en país extranjero, la que se recobra volviendo a la República y manifestando la voluntad de domiciliarse en ella, ante el Poder Ejecutivo Nacional, si la gestión se hiciese en el Territorio Federalizado, o ante el Gobierno respectivo en las provincias (artículo 5.º)».

La parte restante de este capítulo II, se refiere directa y exclusivamente a la naturalización de extranjeros, disponiendo en el artículo 6.º que los que pretendieran naturalizarse, acreditarían ante las Municipalidades, o ante el Gobierno de la Provincia, donde no las hubiese, y en el Territorio Federalizado ante el Ministerio del Interior, encontrarse en las condiciones del artículo 20 de la Constitución Nacional.

El sistema de concesión de las cartas de ciudadanía era mixto, en el sentido de que la autoridad ante quien se hubiese acreditado lo prescripto en el artículo anterior, otorgaba

el certificado respectivo, en vista del cual el Poder Ejecutivo Nacional otorgaría la carta de naturalización (artículo 7.º), y ese documento debía ser firmado por el Presidente de la Confederación, refrendado por el señor Ministro del Interior y timbrado con el sello de las armas nacionales (artículo 8.º).

El derecho político, cuyo ejercicio atribuía la calidad de ciudadano, originaba el capítulo III, en cuyo artículo 9.º se establecía que eran ciudadanos:

1.º Los argentinos nacidos en el territorio de la República, mayores de 21 años.

2.º Los hijos de argentinos nacidos en el extranjero, que tuviesen la edad designada por el inciso anterior, y mientras no reivindicasen la nacionalidad del país de su nacimiento.

3.º Los hijos de extranjero nacidos en el territorio argentino y que tuvieren la edad de 21 años, mientras no reivindicasen la nacionalidad de su origen.

De tal modo, en el proyecto original, no aparecen considerados ciudadanos los extranjeros naturalizados: la ley contenía así una verdadera omisión que no obedecía a ninguna razón, ya que por una parte, la calidad de ciudadano era siempre la del argentino llegado a los 21 años, y por otra, la naturalización confiere precisamente derechos políticos.

En favor de los extranjeros que tenían presuntos derechos a la condición de ciudadanos, se dispuso en el artículo 10 que se tendría por tales a los que hasta el 9 de Julio de 1853, hubieran sido reconocidos como tales, por autoridad competente nacional o provincial, siempre que dentro de un año, a contar desde la promulgación de la ley, ocurrieran por carta de naturalización con los comprobantes necesarios al efecto.

Por último, el proyecto legislaba sobre la suspensión del ejercicio de los derechos del ciudadano (definidos como el

sufragio activo y pasivo), estableciendo que dicha sanción recaería (artículo 11):

1.° Por traición a la patria.

2.° Por delitos de falsificación, bancarrota fraudulenta, y por todos aquellos que merecieran pena infamante o de muerte, en virtud de sentencia judicial fundada en ley anterior al hecho del proceso.

3.° Por enjuiciamiento criminal, desde que se declarase haber lugar a formación de causa, hasta el pronunciamiento de la sentencia, si fuere absolutoria.

4.° Por la aceptación de otra ciudadanía o nacionalidad, o de empleos o condecoraciones de otro Estado, sin permiso del Congreso, excepto la de Cónsul o Vicecónsul.

5.° Por inhabilidad física o mental sobreviniente, clasificada y declarada competente.

Y, sólo el Congreso podía, a petición de parte, rehabilitar al que hubiese sido privado del ejercicio de la ciudadanía (artículo 12).

Este proyecto motivó una larga y agitada discusión en la Cámara de Diputados. Apenas presentado, se inculpó a la Comisión haber legislado sin método, haciendo notar el diputado González, en la sesión de 1.° de Julio de 1857, la contradicción entre el artículo 4.° y el inciso 4.° del artículo 11, observación muy atinada, pues la Comisión había sancionado en el primero con la pérdida de la calidad de argentino, es decir, de la nacionalidad misma, al individuo que se naturalizara en país extranjero, en tanto en el segundo había establecido que la aceptación de otra ciudadanía sólo importaba la suspensión del ejercicio del derecho de ciudadanía.

La confusión era, pues, grave y su misma gravedad explica cómo, apenas presentado el proyecto, y antes de discutirse en particular, fuera advertido el error.

II

En la sesión del 3 de Julio, comenzó la discusión en particular.

La división de los argentinos en simplemente argentinos y ciudadanos, contenida en el artículo 1.°, no motivó observación del cuerpo y el precepto fué aprobado.

El artículo 2.°, en cambio, presentó las primeras dificultades.

Ante todo, el miembro informante de la Comisión, diputado Lucero, advertido de una de sus deficiencias, propuso la sustitución de las palabras: «los hijos de padres argentino», por las de «padre o madre argentinos», que fué aceptada.

Pero la cuestión más ardua estaba en la segunda parte del precepto. Se disponía que no eran argentinos los hijos de padre o madre argentinos nacidos en el extranjero, que reivindicasen en su mayor edad la nacionalidad del país de su nacimiento.

El diputado Alvear se opuso a que se sancionara esta segunda parte del inciso.

Si esa proposición hubiera prosperado, se habría extendido el principio del «jus sanguinis» para hacer más ciudadanos argentinos, puesto que el nacido en el extranjero de padres argentinos, hubiera sido siempre argentino y no opcionalmente extranjero.

Se pretendía, para sustentar el principio, que se garantizaba la mayor libertad para elegir la nacionalidad argentina o extranjera, como decían los diputados Lucero y Cáceres, hablando este último en defensa del carácter liberal de la ley, que le daba el derecho de opción al individuo colocado en tal situación.

Por otra parte, se le impugnaba sosteniendo que la nacionalidad no se impone, y con esta doctrina, defendía su tesis el diputado González, afirmando que la redacción propuesta y combatida, significaba tal imposición.

Pero la verdadera doctrina que fué ciertamente apoyada por el diputado Funes, alegando que a tales individuos debía considerárseles argentinos, sin obligarlos a que reivindicasen la nacionalidad, puesto que no había derecho para ello, esa doctrina, que hubiera originado un aporte tan grande de ciudadanos, no obtuvo la confirmación que requería, y el artículo fué aprobado admitiéndose la reivindicación de la nacionalidad de origen, es decir, tal como lo había proyectado la Comisión.

Modificado el inciso 3.º a iniciativa del mismo diputado Lucero, en forma que se generalizó el requisito de dos años de residencia del extranjero para obtener la naturalización, substituyéndolo por las palabras «conforme al art. 20 de la Constitución» y aprobado sin observación y suprimido — en forma igualmente fácil — el inciso 4.º, debemos considerar el debate motivado por el artículo 3.º.

La Comisión, en su proyecto originario, había propuesto este artículo, estableciendo que no serían considerados argentinos los hijos de extranjeros nacidos en el territorio, cuando los padres reivindicasen la nacionalidad de su origen en el término de tres años desde la fecha de su nacimiento.

Ya hemos advertido — al ocuparnos del proyecto en general — el error que significaba la adopción de ese sistema, que puede hacer peligrar la nacionalidad misma, en un país esencialmente inmigratorio, error que había motivado el repudio del tratado de Abril, con España y contra el cual habían reaccionado los hombres que integraban la Convención Constituyente de Buenos Aires, de 1854.

Sin embargo, y a pesar de la evidencia de ese mismo error, la Comisión de Legislación no lo había advertido.

Solamente propuso el miembro informante una modificación de detalle, y que no altera el principio, modificación que consistía en que, en vez de hacerse la reivindicación de nacionalidad por el padre, la hiciese el mismo interesado.

Así entró al debate el artículo 3.º.

De inmediato se alzó una voz en nombre del principio verdadero: el diputado Alvear manifestó que votaría en contra del artículo, porque en el artículo 2.º, inciso 1.º, se declaraban argentinos a todos los nacidos en el territorio, y ahora, en cambio, se obligaba a algunos de los nacidos en la República a reivindicar la nacionalidad de origen.

Y terminaba Alvear, diciendo que no conocía otro origen que el del país en que se nace.

Le replicaron los diputados Lucero, argumentando que se evitaban dudas y sobre todo, se suprimían trabas a la inmigración, y Pardo, hablando en nombre de un principio de justicia que le llevaba a asimilar la condición del hijo de argentino nacido en el extranjero, a los nacidos en la República de padres extranjeros, y en consecuencia, a acordarles, como a aquéllos, el derecho de opción a la nacionalidad de origen.

Y, nuevamente, la sugestión de esta falsa teoría, pudo más que los sostenedores de los principios exactos y el artículo fué aprobado.

A partir de este momento, el debate pierde interés para nuestro estudio: la sanción se limitaba a la trasposición de los artículos con ligeras variantes que los conformaran entre sí.

Solamente puede mencionarse la reforma que se introdujo a iniciativa del diputado Lucero, en el sistema de adquisición de la nacionalidad por naturalización, que quedaba sometido a las autoridades judiciales (Juez Federal de 1.ª Instancia o juzgado ordinario en defecto de aquél), substrayéndolo a las Municipalidades, Gobiernos Provinciales y Ministerio del Interior, como originariamente se había establecido.

En cambio, presenta aspectos dignos de estudio, la materia relativa a la suspensión y pérdida de la ciudadanía.

Los autores del proyecto no habían planeado la materia en forma clara: aparecían confundidos los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, y es así, como hemos visto que las

disposiciones pertinentes fueron objeto de una crítica justa por el diputado González.

No se había medido con igual criterio la sanción que se imponía como suspensión de ciudadanía, es decir, de ejercicio de derechos políticos, y como pérdida de la nacionalidad, o sea, la pérdida de una calidad intrínseca, advirtiéndose que aquella pena podía ser revocada por parte del Congreso, y en cambio, esta última estaba sometida a la autoridad del Poder Ejecutivo Nacional en el territorio federal, ó a los Gobiernos Provinciales en el caso respectivo.

Sin embargo, ahora que se discutía en especial el artículo, no se alzó la voz del diputado González, impugnándolo bajo ese aspecto, y la discusión asumió otro cariz.

¿Qué se le pediría al ciudadano que perdiera la ciudadanía, para rehabilitarlo?

El diputado Funes creía que era necesario exigirle que manifestara su voluntad de recobrar la ciudadanía; Lucero, en cambio, opinaba que era menester requerirle que se domiciliara nuevamente en la República, respondiendo a la idea de que este nuevo domicilio es más fuerte e implica un arraigo más poderoso que aquella manifestación de voluntad.

Pero ambos olvidaban otro aspecto igualmente grave de este problema de la pérdida de la ciudadanía.

Un individuo que abandona el país, no pierde por ese solo hecho la nacionalidad (1) sino que es menester un acto concreto de su parte, es decir, la adquisición de una nueva nacionalidad.

Pero la cuestión no aparece estudiada bajo esa faz, y la Cámara olvidó consignar en la ley un requisito para la rehabilitación de la ciudadanía, o para la readquisición de la nacionalidad, que es, sin embargo, imprescindible, vale decir, la renuncia a toda otra ciudadanía extraña, y cuya aceptación hubiere motivado la imposición de la pena.

---

(1). El proyecto no penaba el ausentismo con la pérdida de la ciudadanía, sino que imponía esa sanción al que se naturalizara en país extranjero. Hemos visto al estudiar el Reglamento de 1812, que ese es el único antecedente histórico y legal en que perdía la ciudadanía, por la simple ausencia del territorio.

Cuando la Cámara se abocó el estudio del artículo 9.º, la misma Comisión había advertido los defectos de su redacción.

Se había omitido en el despacho, establecer que los extranjeros naturalizados serían beneficiarios de los derechos políticos activos y pasivos.

Pero el miembro informante, antes que pudiera discutirse esa cláusula, propuso una nueva fórmula que consistió en agregar tres incisos más al primitivo artículo, y en esta forma quedaron englobados y se acordaron los mismos derechos políticos a los individuos que estuvieran comprendidos en cualquiera de las tres condiciones posibles:

a) Hijos de argentino nacidos en el extranjero que no reivindicasen la nacionalidad de su origen, mayores de 21 años.

b) Hijos de extranjeros nacidos en territorio argentino que no reivindicasen la nacionalidad de su origen, mayores de 21 años.

c) Extranjeros naturalizados, mayores de 21 años.

Y así se evitó un debate y se consignó el derecho político del naturalizado.

Podríamos, tal vez, terminar aquí esta relación del debate de la ley de ciudadanía en la Cámara de Diputados, porque parecería que los restantes artículos de la ley sólo tienen un interés histórico, ya que en ellos se estatuye sobre situaciones transitorias.

Sin embargo, la disposición del artículo 10, que consideraba la situación de los extranjeros naturalizados por las Provincias o por la Nación, antes del 9 de Julio de 1853, tiene gran importancia desde el punto de vista esencialmente jurídico.

La Comisión había contemplado la condición de estos extranjeros, y en homenaje a un principio de respeto del derecho adquirido, los había declarado, en ese artículo, ciudadanos por naturalización, siempre que en el plazo de un

año ocurrieran ante la autoridad respectiva solicitando con los comprobantes necesarios, su carta de nacionalización.

El pensamiento de la Comisión fué claramente expuesto por su miembro informante, el diputado Lucero, respondiendo a la interrogación que formulara el diputado Aráoz. Se trataba, en síntesis, de una doble razón: por una parte, se deseaba evitar la injusticia que hubiera importado privar de la ciudadanía a tales extranjeros; por otra, se argumentaba en favor del precepto, diciendo que con su incorporación a la ley se salvaría toda posible cuestión respecto a las naturalizaciones acordadas por las Provincias, sin revocar los actos de jurisdicción de las mismas.

Pero el argumento no convencía, y Aráoz replicaba sosteniendo que el artículo era inconstitucional, porque legislaba para una situación anterior a la Constitución, y agregaba que se creaba una categoría de verdaderos ciudadanos de hecho, que en realidad no podía admitirse.

La discusión adquiría mayor relieve: González y Ocampo se adherían a los opositores, fundando su actitud en que no se podía concebir, cómo después de ser ciudadanos se les imponía la ciudadanía, y en la injusticia que, en el criterio del segundo, importaba limitar el beneficio a un año de plazo.

Y los que defendían la redacción, encontraban un entusiasta aliado en el diputado Frías, que rebatía todos los argumentos diciendo que el precepto era favorable al extranjero porque se le consideraba siempre ciudadano; que era necesario, porque la Constitución no decía nada al respecto; que era, en fin, jurídico, porque no se consideraban ciudadanos de hecho, sino que se tenía en cuenta, que el hecho engendra derechos, y proponía, en todo caso, para salvar la dificultad que se encontraba en la fijación del plazo, ampliarlo a dos años, y para determinar con precisión la fuente de la ciudadanía y saber en virtud de qué se atribuiría la nacionalidad al extranjero, decía que debía considerarse ciudadanos a los extranjeros que hubieren ejercido empleos para los cuales se requería la expresada calidad.

Pero la discusión no terminaba, y la Comisión, para evitarla, varió su dictamen y se propuso una nueva redacción.

Se considerarían ciudadanos argentinos por naturalización, todos los extranjeros que hasta el 9 de Julio de 1853, hubieran sido reconocidos como tales por autoridades nacionales o provinciales, según las prescripciones de su ley respectiva, siempre que dentro de dos años, a contar desde la promulgación de la ley, ocurrieran por carta de naturalización, con los comprobantes necesarios al efecto.

La Comisión llevaba — según algunos — el artículo demasiado lejos, confundiendo la facultad de otorgar la ciudadanía por las provincias con la de dictar leyes al respecto, cuando hablaba de **las prescripciones de su ley respectiva**, y no faltó la impugnación que hiciera el distingo.

Fué así como el diputado Aráoz, sin pretender negar los actos de jurisdicción de las Provincias, oponía el reparo constitucional del artículo 105, que reglamenta y distribuye las facultades privativas y excluyentes del Gobierno de la Nación, y de los de Provincias.

La cuestión no aparecía pues, desde el punto de vista de la concesión de la ciudadanía a los extranjeros por parte de las Provincias — que tales hubieran sido los actos de jurisdicción de los Estados Federales, que se debían respetar, — sino, cuando se consideraba que, como lo sostenía el diputado Pardo, muchos de esos Estados habían acordado esa carta de naturalización en virtud de leyes propias, de carácter local, que ahora contrariaban el principio constitucional del artículo 67, que sustraía tal facultad a las Provincias para atribuírsela al Congreso Nacional (1).

Pero el artículo fué aprobado tal como había sido propuesto.

---

(1). En realidad, la impugnación que formulaba el diputado Aráoz, era equivocada, porque, si bien es cierto que, dentro del régimen constitucional (art. 67, incisos 11 y 105) las Provincias no pueden dictar tales leyes, es evidente también, que el proyecto no respetaba sino leyes y actos dictados antes de la sanción constitucional, es decir, antes de que los Estados argentinos se hubieran despojado de la prerrogativa.

En la sesión del 16 de Julio de 1857, se continuó la discusión del proyecto.

Correspondía tratar la materia referente a la suspensión de los derechos de ciudadanía.

El senador Aráoz, proponía sustituir el artículo propuesto por la Comisión por el siguiente:

«El ejercicio de la ciudadanía, se suspende:

1.º Por enjuiciamiento criminal, desde que se declare haber lugar a formación de causa, hasta el pronunciamiento de la sentencia, si fuese absolutoria.

2.º Por la aceptación de otra ciudadanía o nacionalidad.

3.º Por inhabilidad física o mental sobreviniente, declarada competentemente».

Esta cláusula, aceptada por el miembro informante de la Comisión, diputado Lucero, fué impugnada, en cambio, por el diputado Frías, y fué necesario que el cuerpo pasara a un cuarto intermedio para uniformar opiniones y después de ese paréntesis, el diputado Lucero propuso la siguiente redacción, que fué aceptada:

«Art. 10. — La ciudadanía se pierde por los delitos de traición a la patria, falsificación, bancarrota fraudulenta, y todos aquellos que merezcan pena infamante o de muerte, en virtud de sentencia judicial, fundada en ley anterior al hecho del proceso».

De este modo, se excluyó de las causales de pérdida de la ciudadanía, la aceptación de otra nacionalidad.

El artículo 11 dió motivo a un interesante debate.

La Comisión había propuesto el inciso 4.º de dicho artículo, que trataba de la suspensión de los derechos del ciudadano, así:

«Inciso 4.º Por la aceptación de otra ciudadanía o nacionalidad, o de empleos o condecoraciones de otro Estado, sin permiso del Congreso, excepto los de Cónsul o Vicecónsul.

Cuando se puso en discusión ese inciso, el diputado Lucero propuso su supresión.

Sin embargo, la disposición tenía una gran importancia, que no podía escapar al criterio de la Cámara.

Fué así que el diputado Rius se opuso a la supresión fundándose en que el sistema republicano de gobierno es incompatible con la aceptación de título honoríficos de esa naturaleza.

La disposición tenía una estrecha relación con la condición jurídica del extranjero, puesto que éste, mucho más que los nativos, puede originar los conflictos de nacionalidades, y mucho más fácilmente aún, puede hallarse en situación de aceptar distinciones de los gobiernos de su respectivo país de origen.

La argumentación del diputado Rius, no podía necesariamente, tener eco en el recinto.

El diputado Alvear desarrolló la tesis:

Comenzó diciendo que el artículo era esencialísimo, porque la Constitución no admitía títulos de nobleza, y ellos eran rechazados en todos los países regidos por el sistema republicano; agregó que, por otra parte, las condiciones con que generalmente se concedían esos títulos, estaban fundadas en estatutos que imponen obligaciones contrarias a la forma republicana, y llevó su proposición a su límite de precisión, cuando recordaba, que en todas partes se exigía una completa renuncia de todos los títulos que pudiesen coartar la libertad del que era ciudadano en un país libre, porque el atributo de la ciudadanía exigía una completa renuncia de toda otra nacionalidad.

La tesis triunfó en la votación, y fué sancionado el inciso, modificado después a propuesta del diputado Lucero en su forma, pero sin que se alterase su esencia.

Los restantes artículos de la ley, no ofrecieron debates de interés, y sancionados casi en la misma forma propuesta, el proyecto pasó al Senado.

III

El proyecto entró a la Cámara de Senadores, pasó a estudio de la Comisión de Legislación del Cuerpo, y ésta, formada por los senadores Zapata, Bustamante, Saravia, Leiva y Delgado, presentó su dictamen en la sesión del 23 de Julio de 1857.

La Comisión varió el proyecto venido de la otra Cámara, en la siguiente forma:

1.º) Estableció que serían considerados argentinos, los hijos de padre o madre argentinos, nacidos en el extranjero, «por el solo hecho de venir a establecerse en la Confederación», de modo que el derecho de opción a la nacionalidad, en lugar de estar sometido a una manifestación expresa de voluntad, quedaba sujeto simplemente a un acto presuntivo, sin necesidad de que el opcionante reivindicara la ciudadanía, y de este modo quedó modificado el inciso 2.º del artículo 2.º.

2.º) Reformó el artículo 9.º del proyecto que quedó redactado en la siguiente forma:

«Son ciudadanos:

1.º) Los argentinos naturales o naturalizados, mayores de 21 años.

2.º) Los extranjeros que el 9 de Julio de 1853 eran ya reputados ciudadanos de cada Provincia, debiendo, para continuar en el goce y ejercicio de este derecho, pedir su carta de ciudadanía dentro de un año, desde la promulgación de esta ley.

3.º) Son igualmente ciudadanos argentinos, desde el día en que hubieren llenado el requisito del artículo 20 de la Constitución Nacional, y a contar desde el 9 de Julio de 1853, los extranjeros residentes en la Confederación, siempre que obtengan su carta de ciudadanía dentro de un año de la fecha de la presente ley».

3.º) Y, por último, agregó, al artículo 11, como causal de pérdida de la ciudadanía, un inciso 3.º, que consignaba como tal, la profesión de orden regular eclesiástica.

La Comisión habló por intermedio de su miembro informante, el senador Bustamante, quien explicó el pensamiento que gobernaba la redacción dada al inciso 2.º del artículo 2.º.

Pero los senadores Paz y Zavalía, se opusieron a la sanción del precepto, considerando que significaba imponer la ciudadanía, y era por lo tanto, inconstitucional ante lo dispuesto en el artículo 20. Fué necesario que el Cuerpo pasara a un cuarto intermedio para uniformar opiniones y de nuevo en el recinto, se propuso la siguiente redacción: «Los hijos de padre o madre argentino, nacidos en el extranjero, a menos que reclamen la nacionalidad del país de su nacimiento».

Y, aún, ante la oposición formulada por el senador Saravia, diciendo que la nacionalidad no puede **reclamarse**, fué necesaria la intervención conciliadora del Presidente, que sometió a consideración la palabra **prefieran**, y así quedó sancionado.

Al inciso 3.º se le dió una nueva forma, propuesta por el senador Arias, y quedó redactado así: «Los extranjeros que obtengan carta de naturalización de conformidad al artículo 20 de la Constitución Nacional» y de este modo se comprendió en el inciso, igualmente al residente por dos años, que aquel que prestara servicios extraordinarios al país, aunque no tuviera esa residencia, y esta redacción fué aprobada.

Cuando debía ya pasarse a discutir el artículo siguiente, un grupo de senadores formado por los señores Elías, Saravia, Zapata, Arias, Godoy y Alvarado, propusieron una adición al que acababa de discutirse; adición que formaría un inciso 4.º, en el sentido de atribuir la calidad de argentinos

a «los extranjeros que hubiesen combatido por la Independencia Americana, en los ejércitos de mar y tierra de la República, y los que, bajo de las banderas de la Nación, hayan concurrido a la regeneración argentina en la campaña de 1852, a datar de la época de sus servicios, siempre que reclamen este derecho ante el Poder Ejecutivo Nacional».

Era un testimonio vivo del espíritu de nuestros legisladores, siempre dispuestos al justiciero reconocimiento de los actos del extranjero, al servicio del país. Nadie discutió el fondo del inciso, y ni siquiera prosperó la oposición, fundada en razones de método, pero no de negación de la prerrogativa, porque la Cámara no temió caer en una redundancia para hacer un reconocimiento honroso, como calificaba uno de sus autores, el senador Saravia, a la propia iniciativa.

Fué así, sancionado este inciso 4.°, del artículo 2.°, sustituyendo únicamente las palabras: «en la campaña de 1852», por «la campaña terminada en Caseros».

La discusión del artículo 3.°, fué breve, pero motivó sin embargo, impugnaciones verdaderamente jurídicas.

El senador Arias advertía una contradicción en la ley: por ese artículo 3.°, se quitaba el carácter de argentinos a los hijos de extranjeros que reivindicaran la nacionalidad de los padres, y decía Arias, que si se les consideraba extranjeros, no cabía reivindicación de nacionalidad, puesto que nacían con ella, mientras que si se les consideraba argentinos, «no venía bien la excepción, porque dejasen de serlo, en virtud de que optasen entre las dos nacionalidades».

Por esa razón, el senador Arias sometía al Cuerpo, la reivindicación de nacionalidad como causal de **pérdida** de la nacionalidad, y en tal sentido, proponía la correspondiente adición al artículo 7.°, que trataba la materia.

La defensa de esta proposición, sostenida por los senadores Saravia, Paz y González, no tuvo éxito y la Cámara — de acuerdo con la opinión de los opositores: Bustamante, Zavalía y Leiva, que al propio tiempo sustentaban la primi-

tiva redacción — aprobó el artículo tal cual aparecía en el dictamen.

No se advierte en esta discusión en el Senado, la cuestión relativa a la opción por la nacionalidad de origen, planteada en la forma con que lo fué en la Cámara de Diputados.

No se estudió, en efecto, el problema de la nacionalidad bajo ese aspecto, y no encontramos, por lo tanto, ningún indicio que nos permita conocer las ideas de los miembros del Cuerpo, con respecto a los sistemas de la ciudadanía de origen, o de la nacionalidad «jus soli».

Volvamos al debate:

Sancionado el artículo 3.º, y discutiéndose el siguiente, se planteó la cuestión relativa a la autoridad que debía otorgar las cartas de ciudadanía.

Se propuso, en ese sentido, por el senador Arias (T.), una división, teniendo en cuenta la fuente de la naturalización, de modo que fuera el Poder Ejecutivo Nacional, la autoridad que debía comprobar los servicios prestados al país por el aspirante a la ciudadanía, si tal fuera el motivo de la petición, y en cambio, el extranjero que había residido durante dos años, debía ocurrir al Juzgado Federal u ordinario de su domicilio, cuando fundaba su derecho en esa circunstancia.

La proposición, combatida por el senador Arias (F.), no prosperó y se sancionó el artículo en la forma aconsejada en el dictamen.

No ofrecieron dificultades los artículos 5.º y 6.º, y la Cámara los aprobó tal cual fueron propuestos, pero, cuando entró a la discusión el 7.º, que trataba lo relativo a la pérdida de la **calidad de argentino**, como textualmente decía, se levantó la voz del senador Arias, impugnándolo.

Decía Arias, que la calidad de argentino no podía perderse, fundándose en que los **argentinos simplemente** (como hemos visto que los denominaba el proyecto), no tenían derechos políticos.

Le replicó Saravia con un argumento valedero, diciendo que la nacionalidad comprendía otros aspectos que los dere-

chos esencialmente políticos, y que, así, por ejemplo, podía referirse a la pérdida de la protección que el Gobierno debe a los nacionales en el extranjero.

Y esta doctrina, que era exacta, triunfó en la sanción, y se aprobó el artículo.

Como el artículo 8.º no dió margen a ninguna cuestión, se aprobó por unanimidad y se pasó a considerar la sección segunda, que legislaba sobre los ciudadanos.

El artículo 9.º, fué modificado por la Comisión que suplió la omisión de los naturalizados, en que había incurrido la Cámara de Diputados originariamente.

Sin embargo, no se aceptó de inmediato la fórmula propuesta que se trataba de reemplazar con la frase:

«Los reconocidos como argentinos por el inciso 4.º del art. 2.º», en lugar de «los argentinos naturales o naturalizados», pero terminó por admitirse ésta, pues aquélla, como decían Arias (T.) y Paz, era redundante.

Y se fijó la edad de 21 años para adquirir la capacidad política, haciéndose la excepción de los emancipados antes de esa edad.

El artículo 11, motivó un interesante cambio de ideas.

Se trataba la materia de la suspensión de la ciudadanía y se habían especificado los delitos que la ocasionaban.

Entonces, el senador Delgado planteó la cuestión relativa, a saber si había otros delitos que implicaban la suspensión de la ciudadanía.

El senador Zapata, expuso entonces que en el artículo anterior se habían especificado los delitos que hacían perder la ciudadanía, y que el artículo en discusión prescribía la suspensión de aquélla, por la mera presunción de haber cometido esos delitos, terminando por afirmar que ese era el concepto y la razón por que no se habían incluído otros delitos como causales de suspensión.

Pero, aún no convencido, Delgado insistió, trayendo al debate el caso de un ciudadano pendiente de una acusación que fuese a votar, estando excarcelado.

Y terminó Zapata diciendo que aún en ese caso, aunque en el hecho pudiera acudir al comicio, legalmente no podría votar.

Con esa breve discusión, puede decirse que quedó aprobado el proyecto, pues a los artículos restantes no se les formularon observaciones de fondo y fueron sancionados.

IV

En esta forma, el proyecto volvió en revisión a la Cámara de Diputados.

Las reformas y adiciones que se proponían, a excepción de la del inciso 3.º del artículo 11 — que agregaba como causal de pérdida de la ciudadanía, la profesión de órdenes religiosas — eran todas directamente encaminadas a legislar materias privativas del extranjero.

El Senado, como acabamos de ver, había agregado un inciso 4.º al artículo 2.º, por el cual, los extranjeros que habían combatido por el país, serían reconocidos como ciudadanos y ese reconocimiento tendría efectos desde la época de sus servicios.

Posiblemente, la Comisión de la Cámara de Diputados, no quiso dar efecto retroactivo a la prerrogativa, porque aconsejó la admisión del precepto, suprimiendo la parte respectiva, quedando, pues, aprobado así: «Art. 2.º Son argentinos:... 4) Los extranjeros que hubiesen combatido por la Independencia Americana en los ejércitos de mar y tierra de la República, y los que, bajo las banderas de la Nación, hayan concurrido a la regeneración argentina en la campaña terminada en Caseros, **desde que reclamen este derecho ante el Poder Ejecutivo Nacional**».

En cuanto al artículo 9.º, que había sufrido tan fundamentales modificaciones, la Comisión aconsejó aceptar la del inciso 1.º) que consistía en considerar ciudadanos a los natura-

lizados y desechar las del inciso 2.º), destinada a los extranjeros que el 9 de Julio de 1853 eran ya reputados ciudadanos en cada Provincia, a cuyo fin se les imponía que solicitaran en el plazo de un año la respectiva carta y la del inciso 3.º) que comprendía a los extranjeros que cumplieran el requisito de residencia del artículo 20 de la Constitución Nacional, y a contar desde el 9 de Julio de 1853.

Estas proposiciones fueron igualmente admitidas por la Cámara y se remitió el proyecto de nuevo al Senado.

V

Otra vez el proyecto tuvo entrada al Senado, y en la sesión del 15 de Septiembre de 1857 la Comisión presentaba su nuevo dictamen.

Mantenía el órgano de la Cámara, sus puntos de vista en forma absoluta.

El miembro informante, aconsejaba insistir en la sanción de las prerrogativas concedidas al extranjero, diciendo: «que cuando el Honorable Senado había votado en primera sanción esos artículos, había sido después de un detenido estudio que le había hecho conocer la justicia y conveniencia de consignarlos en el proyecto, fundado en que existían muchos individuos que habían contribuído a la organización nacional, y eran fundadores del régimen actual; individuos que habían prestado su sufragio en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Confederación, y que quedarían despojados de un derecho de que estaban en posesión hace mucho tiempo, si se suprimía el inciso del artículo a que se contraía».

Y más adelante, agregaba el senador Saravia, refiriéndose a los extranjeros combatientes, que «sería muy extraño que esos individuos que habían prestado tantos servicios en la guerra de la Independencia, así como en la campaña que

terminó en Caseros, no fuesen considerados ciudadanos», y citando el hecho reciente del fallecimiento de un general extranjero y a quien el Gobierno había decretado duelo nacional, como a general argentino, mandando que el ejército llevase luto por tres días, afirmaba que «si se aprobaba el rechazo hecho por la otra Cámara, ese general, suponiéndolo vivo, no podría llamarse argentino, ni lo serían tampoco otros muchos, como el General Pintos, por ejemplo, que había servido en los ejércitos de la Nación y tenía una alta graduación en ellos», y concluía diciendo «que aceptando la sanción de la Honorable Cámara de Diputados, si el señor Francia, por ejemplo, soldado de alto y distinguido mérito, y que había derramado su sangre en servicio del país, se presentase, después de tantos servicios prestados a la Nación, en un comicio electoral, sería rechazado como extranjero, siéndolo igualmente del Congreso, si fuese electo senador o diputado, y que «era muy extraño que se usase de tanto egoísmo respecto de los extranjeros que habían servido a la Nación, siendo tan liberales para los que en adelante vinieran».

La inculpación de egoísmo que formulaba el senador Saravia, era equivocada, y no encuentra fundamento en los debates de la Cámara de Diputados; hemos visto, en efecto, cual era el espíritu de los impugnadores que se oponían a la sanción de esos artículos, aduciendo razones circunstanciales de relativo fundamento, pero que nunca discutían la justicia de la disposición misma.

La Cámara hizo suyas en la votación, las razones que impulsaban a la Comisión de Legislación y aprobó nuevamente los cuatro incisos combatidos por la Cámara de Diputados.

VI

Por tercera vez, en la sesión del 26 de Septiembre de 1857, la Cámara de Diputados estudió el proyecto.

Y como el dictamen de la Comisión no obtuvo el número

de votos que le hiciera prevalecer sobre la sanción del Senado, las modificaciones introducidas por este último quedaron firmes como ley de la Confederación.

VII

Pero, la vía crucis del proyecto duraba aún y cuando el Poder Ejecutivo recibió la ley para su promulgación, vetó precisamente, las dos disposiciones más discutidas y remitió nuevamente al Congreso el proyecto observado en sus artículos 2.º (inciso 4.º) y 9.º (inciso 3.º).

En la Cámara de Diputados, no obtuvo suficiente número de votos la tendencia que sostenía esas disposiciones, y si bien las fuerzas estaban casi equilibradas al extremo que la sanción definitiva dió para la primera 14 votos a favor y 13 en contra, y para la segunda, 16 votos sobre 11, no alcanzó, como es evidente, los dos tercios que requería para imponerse, y la ley, en definitiva, quedó aprobada sin esos incisos.

IV

EL TEXTO DE LA LEY DE 1857

El texto definitivo de la ley del año 1857, es el siguiente:

«Art. 1.º — Los argentinos, para el goce de los derechos políticos, se distinguen en argentinos simplemente, y ciudadanos.

«Art. 2.º — Son argentinos: 1.º Todas las personas nacidas en el territorio argentino. 2.º Los hijos de padre o madre argentinos nacidos en el extranjero, a menos que prefieran la nacionalidad del país de su nacimiento. 3.º Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.

«Art. 3.º — Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso 1.º del artículo anterior, los hijos de extranjeros que prefieran la nacionalidad de su origen.

«Art. 4.º — Los extranjeros que pretendan naturalizarse, solicitarán y acreditarán encontrarse en las condiciones del artículo 20 de la Constitución Nacional, ante el Juez Federal de 1.ª Instancia de la provincia o territorio de su domicilio, o ante el Juzgado de igual clase de la misma localidad, en defecto de aquél.

«Art. 5.º — La autoridad ante quien se hubiese acreditado lo prescripto en el artículo anterior, otorgará al interesado el certificado respectivo, con el cual podrá solicitar del Poder Ejecutivo Nacional su carta de naturalización.

«Art. 6.º — La carta de naturalización será firmada por

el Presidente de la Confederación, refrendada por el Ministro del Interior, y timbrada con el sello de las armas nacionales.

«Art. 7.º — La calidad de argentino se pierde por la naturalización en país extranjero.

«Art. 8.º — El argentino que hubiese perdido dicha calidad, en virtud de lo declarado por el artículo anterior, podrá recobrarla volviendo a la República y manifestando la voluntad de domiciliarse en ella, ante el Poder Ejecutivo Nacional, si la gestión se hiciese en el territorio federalizado, o ante el Gobierno respectivo de las provincias.

«Art. 9.º — Son ciudadanos: 1.º Los argentinos mayores de veintiún años o antes, si fueran emancipados. 2.º Los extranjeros que en 9 de Julio de 1853 eran ya reputados ciudadanos en cada provincia, debiendo para continuar en el goce de los derechos, pedir su carta de ciudadanía dentro de un año, desde la promulgación de esta ley.

«Art. 10. — La ciudadanía se pierde por delitos de traición a la patria, falsificación, bancarrota fraudulenta, y todos aquellos que merezcan pena infamante o de muerte, en virtud de sentencia judicial fundada en ley anterior al hecho del proceso.

«Art. 11. — El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1.º Por enjuiciamiento criminal por orden de la autoridad competente, por los delitos de que habla el artículo anterior, desde que se declare haber lugar a la formación de causa hasta el pronunciamiento de la sentencia. 2.º Por inhabilidad mental calificada y declarada competentemente.

«Art. 12. — Sólo el Congreso puede, a petición de parte, rehabilitar al que hubiese perdido la ciudadanía, conforme al artículo 10».

La ley de 1857, estaba informada en los principios del «jus sanguinis», como sistema de derecho internacional.

Era una concesión conveniente la del inciso 2.º del artículo 2.º, que facultaba al hijo de nativo nacido en el extranjero a optar por la nacionalidad del país de su nacimiento, pero no puede decirse lo mismo de la excepción que establecía el ar-

tículo 3.º respecto a la nacionalidad del hijo de extranjero nacido en la República, a quien se permitía adoptar la nacionalidad de su origen.

Este principio, en realidad destruye el contenido en el inciso 1.º del artículo 2.º, que en apariencia informa el espíritu de la ley, atribuyendo la nacionalidad de su nacimiento al hijo de extranjero, doctrina esta, que consulta los problemas del país, cuya población está, en gran parte, sujeta a la inmigración.

La aceptación de esta peligrosa doctrina del «jus sanguinis», tan criticada en épocas posteriores por los hombres de gobierno, importaba una ratificación del error de Alberdi, que como lo hemos visto anteriormente, aceptó el mismo principio al firmar el tratado con España: era la confirmación de su imprudencia, cometida en razón de haberse anticipado a la sanción de la ley, pero que en ninguna forma lesionaba el principio constitucional.

Volveremos más adelante sobre este mismo tema, cuando nos sea dado tratar los debates producidos en el Congreso Argentino, con motivo de la sanción de la ley de 1869.

En tanto, y volviendo al estudio de la ley, podemos agregar que ella, en punto a naturalización del extranjero, contenía una serie de disposiciones informadas en los antecedentes patrios de que nos hemos ocupado.

Tales son, entre otras, las que se refieren a pérdida de la ciudadanía, diferenciándose de aquéllos en la supresión del ausentismo como causal de extinción de la ciudadanía, pues según los términos del artículo 7.º, era necesaria la naturalización en país extranjero para que se operase.

La ley de 1857, incluyó esta materia de la pérdida de la ciudadanía entre sus disposiciones, sin que se planteara en la discusión parlamentaria la relativa a si dicho capítulo debía ser dictado en las leyes de naturalización, o si, como opinaban algunos de nuestros parlamentarios argentinos en los debates de la del año 1869, es materia de las leyes de eleccio-

nes, por cuanto ellas se refieren al ejercicio en actividad de los derechos políticos.

Por último, la ley innovó en la parte referente a la autoridad competente para conceder la naturalización: se estableció en ella un doble proceso para su obtención: el primero de prueba, ante la justicia federal u ordinaria del lugar del domicilio del aspirante; el segundo, simplemente administrativo, ante el Poder Ejecutivo Nacional.

Y, agregaremos que en esta materia de la prueba, la ley era deficiente, al no haber incorporado una serie de disposiciones que reglamentaran su producción y su mérito en una materia tan delicada como la que tratamos.

V

EL TRATADO DE 1859

Rechazado el tratado celebrado en 1857, por Alberdi, y dictada la ley de Octubre del mismo año por el Congreso del Paraná, era necesario afrontar nuevamente el problema de la condición de los hijos de extranjeros, y en particular, de los hijos de españoles.

Cuidó, pues, el diplomático argentino, de conformar el nuevo acto a la legislación vigente, para no incurrir en la sanción adversa que ya había fulminado su obra.

El 9 de Julio de 1859, se celebró el nuevo tratado Alberdi-Collantes.

Se fijaron las normas atributivas de la nacionalidad en el artículo 8.º, que dispuso:

«Con el fin de establecer y consolidar la unión que debe existir entre los dos pueblos, convienen ambas partes contratantes, en que, para fijar la nacionalidad de españoles y argentinos, se observarán las disposiciones consignadas en el artículo 1.º de la Constitución política de la monarquía española y en la ley argentina de 7 de Octubre de 1857.

«Aquellos españoles que hubiesen residido en la República Argentina y adoptado su nacionalidad, podrán recobrar la suya primitiva, si así les conviniese, para lo cual tendrán el plazo de un año los presentes y de dos los ausentes. Pasado ese término se entenderá definitivamente adoptada la nacionalidad de la República.

«La simple inscripción en la matrícula de nacionales que deberá establecerse en las legaciones y consulados de uno y otro estado, será formalidad suficiente para hacer constar la nacionalidad respectiva.

«Los principios y las condiciones que establece este artículo, serán igualmente aplicables a los ciudadanos argentinos y a sus hijos en los dominios españoles».

No es necesario insistir mayormente en los defectos del nuevo convenio: refiriéndose sus cláusulas a lo dispuesto en la ley de 1857, y a su vez, habiendo adoptado ésta el principio del «jus sanguinis» — por las excepciones que hemos visto, admitía el artículo 3.º de la misma — se volvía, indirectamente, al régimen del tratado de Abril de 1857.

Sin embargo, no podía inculparse a Alberdi, el error que quedaba consagrado: él no había obrado sino como un mero ejecutor de la ley, aplicándola ciega y fielmente.

Pero, la opinión de los hombres de la época le fué adversa y en Alberdi se personalizó la crítica (1).

Sucesivamente se le retiraron las plenipotencias que lo acreditaban ante los gobiernos europeos, y el 12 de Abril de 1862, se dictó el decreto, fundado en la caducidad de las autoridades de la Confederación, que originó su destitución.

---

(1). El doctor Zeballos refleja la opinión pública de la época en su estudio sobre la «Nacionalidad de los hijos de extranjeros», de la Revista de Derecho, Historia y Letras, tomo 25.

Dice, en la página 298:

«El clamor de Buenos Aires en pro del principio del jus soli y en contra del jus sanguinis, llegó al Paraná mismo, donde, si Alberdi contaba con admiradores sinceros, tenía también émulos irritados. Las instrucciones que para Alberdi redactara el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Juan María Gutiérrez, hijo ilustre de Buenos Aires, no tratan el punto de la ciudadanía; pero cuando recibió el tratado de Alberdi, le negó su aprobación.

El doctor Gutiérrez era amigo y admirador de Alberdi, sin embargo. He tenido el honor de frecuentar íntimamente en Buenos Aires la relación del doctor Gutiérrez y me consta que murió amando al eminente tucumano, aún ausente desde 1853. Pero los amigos de Alberdi sostenían la solución de Madrid. Tal es el origen de la ley copiada de 1857 y la salida del doctor Gutiérrez del Ministerio».

CAPITULO DUODECIMO

EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CIUDADANIA NATURAL

(Reforma de 1860).

I

LA REFORMA DE 1860 Y LA MATERIA DE LA CIUDADANIA Y NATURALIZACION

En el capítulo anterior, al referirnos a la ley de 1857 y al tratado celebrado entre España y la Confederación Argentina, representada por su ministro Alberdi, hemos tenido ocasión de estudiar los antecedentes del texto del artículo 64, hoy 67, en especial en lo relativo a ciudadanía y naturalización; demostramos también, siguiendo la erudita exposición del doctor Zeballos, cual fué el error de Alberdi, al firmar el citado tratado.

Tócanos ahora estudiar, siquiera en sus líneas generales, la reforma de 1860, en la materia de la ciudadanía; lo haremos brevemente, pues que, siendo necesario ese estudio para interpretar muchas otras disposiciones más directamente relacionadas con nuestro tema, es indispensable esta referencia.

La constante y evidente preocupación de nuestros hombres de gobierno, de reglamentar la condición del extranjero y de sus descendientes de modo que fuera armónica la situación que le creaban nuestras leyes con la de las de su país de origen, está reflejada en las actas de la sesión en que fué debatida la ardua cuestión.

La Comisión pensaba, de acuerdo con las ideas imperantes en la época, que provocaron la desaprobación del tratado de 1859, que la conveniencia y la necesidad de aceptar este principio era patente en un país en que la población se aumenta por la inmigración, y en el que, reconociendo como

extranjeros a los hijos de extranjeros, al cabo de algunos años la masa extranjera puede preponderar con grave peligro de su existencia y sin ventaja para nadie, peligro que lejos de ser imaginario, era real e inminente, desde que el Congreso de la Confederación había dictado la ley parcial de ciudadanía en oposición a la política de Buenos Aires sobre el particular, comprometiendo el mismo principio en tratados celebrados con naciones extranjeras, infiriendo de tan sabias reflexiones que no se podía abandonar un principio racional en teoría, sostenido por todos los publicistas, profesado por una de las principales naciones del mundo, conquistado en la práctica y que entre nosotros es de mayor importancia que en ninguna parte, por cuanto de él depende nuestra futura existencia como Nación (1).

Sobre la base de tan sabias ideas, la Comisión redactó su informe, teniendo presente que «la ciudadanía natural es uno de los principios fundamentales del derecho universal que Buenos Aires ha consagrado, y que además, es un hecho conquistado por él, y reconocido ya por las primeras naciones del mundo, y aún aceptado en cierto modo por la nación que más hostil se había mostrado a él y que, sobre todo, no pudiendo desconocerse los inconvenientes que traería para países cuya población se aumenta principalmente por la inmigración extranjera, la proclamación del principio de la ciudadanía de origen, que en el transcurso de algunos años convertiría en extranjeros a una gran parte de los nacidos en el país, los cuales reconociendo una patria de derecho, no tendrían en realidad, ninguna, sino en aquellos casos en que hubiesen de invocar su ciudadanía legal contra el país de su nacimiento — terminando, con la conclusión de que — mirada la cuestión tanto bajo su fase teórica, cuanto bajo su fase práctica, era indispensable consagrar tal principio» (2).

---

(1). El redactor de la Comisión Examinadora, N.° 7, Convención Nacional de 1860.

(2). El redactor de la Comisión Examinadora, N.° 7, Convención de 1898, y antecedentes, pág. 1115.

El concepto de la Comisión respecto a la ciudadanía de origen, fué expuesto por el senador Mitre, quien expresaba que la Comisión, al aceptar el principio, había considerado que él significaba considerar ciudadanos argentinos a todos los nacidos en el territorio de la República, cualquiera fuese la nacionalidad de sus padres.

Estas fueron las ideas dominantes en la Convención Revisora y que determinaron la inclusión del principio en los textos de la Constitución: la reforma consistió, pues, en la adición hecha al artículo 64 (hoy 67), de las palabras: «conforme al principio de la ciudadanía natural», quedando consagrado así un precepto que indudablemente permanecerá inconmovible a través de toda posible reforma futura de nuestra Carta Magna.

CAPITULO DECIMOTERCERO

EL TRATADO CON ESPAÑA DE 1863

I

EL TRATADO ENTRE ESPAÑA Y LA REPUBLICA ARGENTINA DEL AÑO 1863

Modificación de la cláusula del tratado de 1859, respecto a las reglas que rigen la condición del español en la República.
Un principio de excepción en el derecho público español: el tratado y la ley española de 1864.

El 21 de Septiembre de 1863, se firmó una convención entre la República Argentina y España, que modificó el tratado de 1859, a que hemos hecho referencia y que dió lugar a tan acerbas críticas por parte de los pensadores argentinos de la época.

En efecto, el artículo 8.° del tratado de 1859, había determinado que el estatuto personal de aquellos individuos en que estaba en discusión, se determinaría por la ley de 1857, y por la Constitución española, de común acuerdo de ambas partes contratantes.

Dicho artículo fué modificado en la siguiente forma: «A fin de establecer la unión que debe regir entre los dos pueblos, las dos H. P. C., conviene que, para regir la nacionalidad de los españoles y de los argentinos, se observarán

respectivamente en cada país las disposiciones de la constitución y las leyes de ese país».

De modo que, de acuerdo al domicilio del sujeto de derecho, debía ser regulada su nacionalidad.

Es esta una importante aplicación de la influencia del domicilio sobre la nacionalidad del individuo, de una teoría importante que, al decir de Cogordan, pertenecerá el porvenir de la ciencia del derecho internacional privado: la teoría de la territorialidad de la ley.

Y, lo que para el mismo autor es la aparición en el dominio de la práctica de una idea fecunda llamada a suplantar la vieja teoría clásica de los estatutos (1), es para nosotros, uno de los primeros actos internacionales de aplicación y solución del conflicto de la pluralidad de las nacionalidades.

Este tratado está en pugna con los principios sustentados por el derecho público español, en la ley de 20 de Junio de 1864, que admite el principio europeo del «jus sanguinis», como medio de solución.

El gobierno español se encontró ante la situación planteada por la contradicción de dichos principios con el del «jus soli», que informa nuestra legislación, y trató de atenuar el conflicto firmando convenciones internacionales, a cuyo tipo pertenece la que estudiamos.

Por otra parte, cuando no ha sido posible el acuerdo por medio de esos actos, ha tratado, como es lógico, de facilitar la readquisición de la nacionalidad española a los súbditos que la habían perdido, en virtud, precisamente, de la colisión que se produce entre ambas legislaciones.

---

(1). Cogordan, «La Nationalité au point de vue des rapports internationaux», París 1890, páginas 48 y 49.

REFERENCIA DE DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES AL LIBRO PRIMERO

En la presente lista se citan los documentos oficiales, cuya referencia se halla contenida en el texto.

Decreto de 11 de Junio de 1810, castigando al que pretendiera sembrar divisiones o descontentos entre españoles y nativos. Registro Oficial, tomo I, página 35.

Decreto de 31 de Julio de 1810, sobre la misma materia. Registro Oficial, tomo I, página 58.

Bando del doctor Castelli, de 5 de Enero de 1811, penando las infracciones a las disposiciones de los anteriores. Registro Oficial, tomo I, página 98.

Decreto de 21 de Marzo de 1811, mandando salir dentro de tercero día a los españoles europeos solteros para Córdoba. Gaceta de Buenos Aires, de 28 de Marzo de 1811.

Súplica de la Representación Patriótica, pidiendo se dejara sin efecto la orden anterior. Registro Oficial, tomo I, página 106. Documento N.º 220.

Decreto de 3 de Diciembre de 1810, prohibiendo conferir cargos públicos a los extranjeros. Registro Oficial, tomo I, página 91. Documento N.º 189.

Decreto explicando que el anterior no comprendía a los

españoles europeos. Registro Oficial, tomo I, página 9. Documento N.º 195.

Decreto de 29 de Noviembre de 1811, confiriendo la ciudadanía «honoris causa», a Don Roberto Billinghurst. Libro del Excmo. Cabildo, 3 de Diciembre de 1811.

Decreto ordenando que las pulperías de los españoles fueran transferidas a manos de americanos y prohibiendo en adelante que aquéllos las poseyesen. Registro Oficial, tomo I, página 172. Documento N.º 339.

Decreto prohibiendo a los españoles montar a caballo sin permiso de las autoridades y reunirse en mayor número de tres, ausentarse del país y prestar auxilio a los que se ausentasen. Registro Oficial, tomo I, página 189.

Fórmula oficial de juramento de sumisión a la Junta Revolucionaria. Registro Oficial, tomo I, página 172. Documento N.º 340.

Fórmula oficial de carta de ciudadanía. Frías, «Trabajos legislativos de las primeras asambleas argentinas», pág. 15.

Decreto removiendo los empleados extranjeros eclesiásticos, civiles y militares, que no se naturalizasen en un término de quince días los de Buenos Aires, y de tres meses en el interior. Registro Oficial, tomo I, página 194. Documento N.º 396.

Decreto de 23 de Marzo de 1813, declarando que el anterior sólo comprendía a los españoles europeos. Registro Oficial, tomo I, página 206. Documento N.º 448.

Decreto declarando que los escribanos españoles debían naturalizarse en el término de ocho días, los de Buenos Aires, y de tres meses los del interior, para conservar sus empleos. Registro Oficial, tomo I, página 208. Documento N.º 456.

Decreto de 9 de Abril de 1813, haciendo extensivo el anterior al Alto Perú. Registro Oficial, tomo I, página 203. Documento N.º 461.

Decreto acordando un plazo de dos meses para la naturalización de los militares españoles adscriptos al ejército de la Banda Oriental. Registro Oficial, tomo I, página 211. Documento N.º 474.

Decreto disponiendo que sólo los comerciantes naturalizados podían ser consignatarios. Registro Oficial, tomo I, página 199. Documento N.º 417.

Decreto manteniendo la resolución anterior y fijando cinco meses para su aplicación a las expediciones de Europa y Africa, dos meses para las del Brasil, ocho para las de Norte América, y un año para las de la India. Registro Oficial, tomo I, página 202. Documento N.º 430.

Disposiciones sobre la naturalización de los españoles. Registro Oficial, tomo I, página 196. Documento N.º 404.

Decreto mandando internar a los españoles cuarenta leguas adentro en el término de diez días, con todos sus efectos y no más de 500 pesos en efectivo, exceptuándose de la disposición los médicos, boticarios, panaderos, herreros, carpinteros, talabarteros y quinteros. Registro Oficial, tomo I, página 232. Documento N.º 553.

Decreto exceptuando de las disposiciones del anterior, a los contribuyentes, ancianos de más de 70 años y personas imposibilitadas. Registro Oficial, tomo I, página 232. Documento N.º 554.

Estatuto Provisional de 1815. Registro Oficial, tomo I, página 311. Documento N.º 767.

Decreto de alistamiento de extranjeros en las milicias. Registro Oficial, tomo I, página 328.

Estatuto Provisional de 1817. Registro Oficial, tomo I, página 434. Documento N.º 1111.

Sobre empréstito de 200.000 pesos que debían ser reclutados entre europeos residentes, 8 de Junio de 1815, tomo I, página 332 del Registro Oficial. Documento N.º 801.

Sobre nuevo empréstito por igual suma, 10 de Enero de 1816, tomo I, página 343 del Registro Oficial. Documento N.º 832.

Prohibición de casarse a los españoles sin autorización gubernativa, 11 de Abril de 1817, tomo I, página 414 del Registro Oficial. Documento N.º 1059.

Prohibición a los españoles de ser árbitros, tomo I, página 478 del Registro Oficial. Documento N.º 1241.

Prohibición a los españoles de ser tutores, albaceas, curadores y administradores testamentarios, tomo I, página 504 del Registro Oficial. Documento N.º 1840.

Sobre empréstito entre los españoles solteros, 3 de Agosto de 1819, tomo I, página 524 del Registro Oficial. Documento N.º 1347.

Prohibición a los españoles de salir del territorio bajo pena de confiscación de bienes, 10 de Agosto de 1819, tomo I, página 524 del Registro Oficial. Documento N.º 1347.

Sobre un empréstito entre españoles y demás extranjeros, 3 de Septiembre de 1819, tomo I, página 532 del Registro Oficial. Documento N.º 1368.

Dejando sin efecto la prohibición de ser árbitros a los españoles, 14 de Septiembre de 1819, tomo I, página 533 del Registro Oficial. Documento N.º 1373.

Derogando la prohibición de casarse impuesta a los españoles, 3 de Agosto de 1821, tomo I, página 581 del Registro Oficial. Documento N.º 1492.

LIBRO SEGUNDO

Sistema Constitucional y Reglamentario de la Nacionalidad

CAPITULO DECIMOCUARTO

LA LEY DE NATURALIZACION DE 1869

I

LA LEY DE NATURALIZACION DE 1869

Sus antecedentes: los proyectos de los doctores Rufino de Elizalde y Valentín Alsina, presentados en la Cámara de Diputados, en 1862. Dictamen de la Comisión de dicha cámara. Entrada del proyecto a la de Senadores en 1869; la discusión en este cuerpo. Sanción definitiva de la ley.

En el período de 1862, se presentaron en la Cámara de Diputados dos proyectos sobre ciudadanía y naturalización: uno del doctor Rufino de Elizalde, en la sesión de 26 de Julio de 1862 y el otro del doctor Valentín Alsina, proyectos que fueron pasados a estudio de la Comisión de Legislación de dicho cuerpo (1).

---

(1). El proyecto del doctor Alsina no aparece en los Diarios de Sesiones de la época. El doctor Zeballos afirma que una prolija investigación no ha tenido, sin embargo, ningún resultado.

El proyecto del doctor Elizalde trataba la materia de la naturalización del extranjero, que es la que nos interesa especialmente, en sus artículos 3.°, 4.°, 6.°, 7.° y 8.°.

El artículo 3.° facultaba al extranjero para pedir la naturalización en la siguiente forma: «Todo extranjero puede hacerse ciudadano estando en la República, habiendo residido dos años continuos, por el solo hecho de manifestar su voluntad de serlo ante la autoridad nacional que determine el Poder Ejecutivo. Este tér-

La Comisión se expidió en la sesión del 19 de Agosto de 1863.

Su proyecto fué redactado sobre la base del del doctor Alsina, la ley de 1857 y las leyes norteamericanas sobre la materia.

Sobre él versó el debate en la Cámara de Diputados, remitiendo finalmente este cuerpo al Senado su proyecto concebido en estos términos:

«Artículo 1.° — Son ciudadanos argentinos:

1.° Los que hayan nacido y nacieren en cualquier pun-

---

mino podrá ser acortado para los que hayan prestado o presten servicios a la República».

El artículo 4.° fijaba los derechos del ciudadano: «Todo ciudadano natural o naturalizado, tiene voto activo y pasivo, siendo mayores de veinte años, y de diez y seis años siendo casados, o de cualquier modo emancipados y los menores de esta edad estando enrolados en la Guardia Nacional».

La suspensión de los derechos de ciudadanía estaba legislada en el artículo 6.°, que decía: «Los derechos de ciudadanía se suspenden por el estado de deudor fallido, por demencia, por vago, por enjuiciamiento criminal legalmente iniciado del que pueda resultar pena corporal o infamante y por no inscripción en la Guardia Nacional».

Consecuente con estas ideas, el proyecto legislaba en su artículo 7.°, sobre pérdida de la ciudadanía: «La ciudadanía se pierde por naturalización en país extranjero, pero se recobra por el hecho de pisar el territorio, por la aceptación de empleos de otro Gobierno sin especial permiso del Congreso, por delito que merezca pena infamante o de muerte en virtud de sentencia judicial».

Por último, por el artículo 8.°, se disponía que: «El Congreso sólo puede acordar la rehabilitación a los que hubiesen perdido la ciudadanía».

El proyecto Elizalde estaba inspirado en la idea de facilitar la conservación de la ciudadanía, estableciendo un régimen de readquisición de la misma por el solo hecho de regresar al territorio. Menos severo que los antecedentes legislativos y constitucionales que le precedieron, no castigaba el ausentismo con la pérdida de la ciudadanía, operándose ésta, sólo por la nueva naturalización en país extranjero y, aún más, perdida la ciudadanía, tácitamente, (y a la inversa de lo que disponían aquéllos al exigir nueva naturalización) se readquiría por la entrada en el territorio.

Este proyecto parece que no fué tenido en cuenta por la Comisión de la Cámara de Diputados, pues, en efecto, el miembro informante de la misma, doctor Montes de Oca, manifestó que aquélla se había inspirado en el del doctor Alsina en la ley de 1857 y en las leyes norteamericanas.

to del territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

2.° Los hijos de padre o madre argentinos que habiendo nacido en país extranjero manifiesten al Juez Nacional o Provincial del distrito en que se hallan, su intención de ser ciudadanos.

Art. 2.° — Son ciudadanos por naturalización:

1.° Todos los extranjeros que habiendo residido dos años continuos en territorio argentino y cumplido 20 años de edad, obtengan carta de ciudadanía.

2.° Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía alegando y probando servicios a la Nación o a alguna de las provincias que la componen.

Art. 3.° — Los hijos de ciudadano nativo nacidos en el extranjero, que manifiesten su voluntad de ser ciudadanos, deberán probar legalmente ante el Juez Nacional o Provincial respectivo su calidad de hijo de padre o madre argentinos y hacer la formal promesa de no obedecer a otras autoridades y leyes que a las de la República.

Art. 4.° — Dichos jueces ante quienes se hiciese la manifestación de que habla el inciso 2.° del artículo 1.°, harán constar en un registro especial el nombre, edad y lugar del nacimiento del interesado, debiendo remitir cada trimestre al Ministerio del Interior un extracto de las inscripciones que se hubiesen hecho ante sus respectivos juzgados.

Art. 5.° — Los extranjeros para ser naturalizados deberán probar ante el Juez Nacional del distrito en que se hallan, que han residido los dos años que exige el artículo 20 de la Constitución, y han cumplido la edad de 20 años o que han prestado servicios a la patria declarando al mismo tiempo que no obedecerán a otras autoridades y leyes que a las de la República.

Art. 6.° — Los Jueces Nacionales en las Provincias y el Presidente de la República en la Capital, podrán acortar el término de dos años de la residencia en favor de los

extranjeros que soliciten ser naturalizados, previas las formalidades prescriptas en el artículo anterior, probando legalmente ante ellos que han desempeñado con honradez un empleo de la República, dentro o fuera de ella, en la administración nacional o provincial, o que se hallasen en actual servicio en el ejército o en la escuadra o que han asistido a una función de guerra en defensa de la independencia, de la libertad y de la forma republicana de gobierno o que han establecido en el país una industria nueva o introducido una invención útil.

Art. 7.° — No podrán ser naturalizados:

1.° Los súbditos de un Estado que esté en guerra con la República, mientras dure la guerra.

2.° Los que pretendan conservar la ciudadanía de otro país.

3.° Los que quieran retener empleos por gobiernos extranjeros, con excepción de los cónsules u otros cuyo ejercicio sea compatible con las obligaciones del ciudadano.

4.° Los quebrados fraudulentos.

5.° Los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte.

6.° Los vagos y los que no tengan medios honestos de vivir.

Art. 8.° — De forma».

De este modo, en punto a la naturalización del extranjero, contenía las disposiciones de los artículos 2.°, 5.°, 6.° y 7.°.

El artículo 2.° del proyecto atribuía la calidad de ciudadanos a los extranjeros que se hallasen en las siguientes condiciones: «1.° Todos los extranjeros que habiendo residido dos años continuos en territorio argentino y cumplido veinte años de edad, obtengan carta de ciudadanía. 2.° Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía alegando y probando servicios a la Nación o a algunas de las Provincias que la componen».

El artículo 5.° se refería a la forma de obtener la carta

de ciudadanía y decía: «Los extranjeros para ser naturalizados deberán probar ante el Juez Nacional del distrito en que se hallen, que han residido los dos años que exige el artículo 20 de la Constitución, y que han cumplido la edad de 20 años o que han prestado servicios a la patria; declarando al mismo tiempo que no obedecerán a otras autoridades y leyes que a las de la República».

El artículo 6.° reglamentaba la atribución conferida por la Constitución a la autoridad de acortar el plazo a favor de los extranjeros que hubieren prestado servicios extraordinarios al país, en la siguiente forma: «Los Jueces Nacionales en las Provincias y el Presidente de la República, en la Capital, podrán acortar el plazo de dos años de residencia en favor de los extranjeros que soliciten ser naturalizados, previas las formalidades prescriptas en el artículo anterior, probando legalmente ante ellos que han desempeñado con honradez un empleo de la República, dentro o fuera de ella, en la administración nacional o provincial, o que se hallaren en actual servicio en el ejército o en la escuadra o que han asistido a una función de guerra en defensa de la independencia, de la libertad y de la forma republicana de gobierno, o que han establecido en el país una nueva industria o introducido una invención útil».

Y, por fin, el artículo 7.° no admitía la naturalización de los siguientes extranjeros:

«1.° Los súbditos de un Estado que esté en guerra con la República Argentina mientras dure la guerra.

«2.° Los que pretendan conservar la ciudadanía de otro país.

«3.° Los que quieran retener empleos por gobiernos extranjeros, con excepción de los cónsules u otros cuyo ejercicio sea compatible con las obligaciones del ciudadano.

«4.° Los quebrados fraudulentos.

«5.° Los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte.

«6.° Los vagos y los que no tengan medios honestos de vivir».

El proyecto que antecede presenta características muy interesantes para nuestro estudio.

En primer término en él se hacía la reglamentación de la disposición del artículo 20 de la Constitución referente a la abreviación del plazo de dos años de residencia en el territorio que dicho artículo establecía para los ciudadanos extranjeros que por circunstancias especiales hubieran prestado servicios al país.

La Constitución había dejado ancho margen a este respecto a la autoridad respectiva para, en cada caso, considerar el mérito de los servicios prestados y acordar o denegar el pedido fundado en dichos servicios.

Ahora bien, por el proyecto de la Comisión se concretan dichas excepciones en el servicio militar o naval, en la introducción de nuevas industrias o inventos y en el desempeño honesto de cargos administrativos.

Esta disposición del artículo 6.° del proyecto es, bajo ciertos aspectos, criticable: en primer lugar, porque parecería que el espíritu de la Constitución era dejar librada la apreciación de las circunstancias, en términos absolutos, a la autoridad, y, en segundo lugar, como lo hizo notar el doctor Alsina, porque se establecía una rigidez de medida en una materia tan variable como ésta.

Bajo otros aspectos el proyecto contenía disposiciones adelantadas, pudiendo citarse, entre éstas, la referente a la negación de la ciudadanía por causa de vagancia, disposición incorporada en legislaciones de países adelantados con mucha razón, si se tiene en cuenta que la tendencia que debe prevalecer en la asimilación del extranjero es la de la mayor utilidad social derivada de su incorporación.

Pero el proyecto adolece de una falla muy sensible en la materia de la pérdida y suspensión de la ciudadanía a cuyo respecto presenta un vacío, en relación, también, con los antecedentes que hemos tenido ocasión de analizar.

La Comisión conceptuaba que esa materia debía ser incluída en la ley de elecciones explicando así este aparente olvido de sus autores, que fué censurado por el doctor

Alsina en cuyo proyecto se incluían disposiciones al respecto.

El proyecto contenía una disposición expresa en su artículo 7.°, inciso 2.° referente a la incompatibilidad de la ciudadanía argentina con otra cualquiera, disposición que por primera vez se encuentra claramente expuesta en los antecedentes legislativos, que sólo mencionan al respecto la pérdida de la ciudadanía por nuevas naturalizaciones en el extranjero.

Esta disposición cobra particular interés en los momentos actuales en que tan ardientemente se ha planteado y se debate entre los hombres de ciencia el problema de la doble ciudadanía, llamada también ciudadanía sin nacionalidad.

Estudiado en su conjunto, el proyecto, estaba inspirado en las concepciones de los hombres de la época, cuyo pensamiento era dar al extranjero grandes facilidades para la adquisición y goce de sus derechos civiles y políticos, en ese momento de nuestra vida política en que, consolidada ya nuestra nacionalidad, la inmigración afluía a nuestras playas en proporción cada día creciente, con la esperanza de un mejoramiento en sus condiciones económicas de vida.

Decía el miembro informante de la Comisión, doctor Montes de Oca, a este respecto:

«Es mucho más liberal y presenta muchas más facilidades para la adopción de los extranjeros, que las leyes de los Estados Unidos del Norte; porque esa creencia de que los Estados Unidos es el pueblo más liberal del mundo, es una creencia vulgar, es una creencia errónea, puesto que en ninguna parte del mundo los extranjeros gozan de las franquicias y de los derechos de que gozan en la República Argentina.

«En los Estados Unidos, Señor, no se le exije al extranjero que va a domiciliarse allí que obtenga la carta de ciudadanía, es cierto: pero se le prohibe a ese extranjero el ejercicio de un inmueble derecho: la compra de bienes raíces.

Es inútil, Señor Presidente, que yo me refiera a todo lo que se le prohibe al extranjero en los Estados Unidos; pero precisamente esas prohibiciones sirven para que el extranjero que va a residir allí, que tiene interés en ejercer un arte, una profesión o un ramo de industria, exija la carta de ciudadanía, no como una carga, sino como un beneficio, como una garantía de fortuna para el porvenir».

Desde otro punto de vista conviene hacer notar que este proyecto, a pesar de que tendía a ser de ciudadanía y naturalización, era más bien, de naturalización solamente.

Decía el doctor Alsina: «Este proyecto no es de ciudadanía, porque respecto de ciudadanía no tiene más que la disposición constitucional».

Y agregaba: «La Comisión ha querido confeccionar un proyecto de naturalización; en el curso de la discusión veremos si lo ha conseguido, pero anticipándonos al momento oportuno, esto es, a la discusión particular, diré que para esto le faltan precisamente los dos artículos que ha suprimido la Comisión como supérfluos, referentes a la pérdida y suspensión de los derechos de ciudadano».

Veamos en seguida la discusión que originó en el Senado la sanción de la ley.

II

LA DISCUSION EN LA CAMARA DE SENADORES

En la sesión del 3 de Julio de 1869, la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara de Senadores integrada por los doctores Aráoz, Oroño y Piñero, presentó su dictamen sobre el proyecto de ciudadanía y naturalización.

Decía el senador Aráoz, refiriéndose a las cuestiones estudiadas, en dicha sesión:

«La Comisión, ha hecho estudios muy serios, muy meditados sobre estos distintos puntos; ha traído a su seno todos los datos para ilustrar su juicio y ha tenido a la vista muchas leyes de otras naciones, pero considerándolas en armonía con el principio de la Constitución. La Comisión ha partido de la base del proyecto de ley de la Cámara de Diputados que ha sido enviado y sobre el cual ha recaído su dictamen. Así es que la Comisión ha introducido solamente modificaciones a ese proyecto, introducido una serie de disposiciones que son enteramente nuevas, que no se encontrarán quizá en ninguna otra Nación, porque responden a necesidades muy sentidas y especiales que ha creado la Constitución, necesidades nacidas del modo de ser especial de la República Argentina, de sus condiciones actuales, sobre todo respecto a la gran cuestión primordial de traer inmigración a nuestro país por todos los medios legítimos que sirvan de estímulo a los extranjeros que quieran venir a nuestro país y ser ciudadanos de él».

El texto del proyecto de la Comisión de Negocios Constitucionales es el siguiente:

Título I. — De los argentinos

Artículo 1.° — Son argentinos:

1.° Todos los individuos nacidos o que nazcan en el territorio de la República y sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

2.° Los hijos de padre o madre argentinos, que habiendo nacido en país extranjero, manifiesten sus deseos de ser ciudadanos.

3.° Los ciudadanos de las Repúblicas que formaron parte de las Provincias Unidas del Río de la Plata, nacidos antes de la emancipación de aquéllas y que residiendo en el territorio de la República, manifiesten su voluntad de serlo.

4.° Los nacidos en mares neutros bajo el pabellón argentino.

Titulo II. — De los ciudadanos por naturalización

Art. 2.° — Son ciudadanos por naturalización:

1.° Todos los nacidos ó que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Sudamericanas, que fijen su residencia en el país y manifiesten que quieren serlo, ante la autoridad respectiva.

2.° Todo extranjero mayor de 18 años que resida en la República dos años y manifieste ante los Jueces Federales de Sección su voluntad de serlo.

3.° Los extranjeros que acrediten ante dichos jueces haber prestado, cualquiera que sea el tiempo de su residencia, alguno de los servicios siguientes:

1.° Haber desempeñado con honradez, empleos de la Nación ó de las Provincias, dentro o fuera de la República.

2.° Hallarse en actual servicio en el ejército o en la

escuadra o haber asistido a una función de guerra en defensa de la Nación.

3.° Haber establecido una nueva industria o introducido una invención útil; ser empresario o constructor de ferrocarriles en cualquiera de las Provincias.

4.° Hallarse formando parte de las Colonias establecidas o que en adelante se establecieran, ya sea en territorio de la Nación o de las Provincias, con tal que posean en ellas una propiedad raíz.

5.° Habitar o poblar territorios nacionales en las líneas actuales de fronteras o fuera de ellas.

6.° Haberse casado con mujer argentina en cualquiera de las Provincias o ejercer en ellas el profesorado en cualquiera de los ramos de la ciencia o de la industria.

Art. 3.° — Los nacidos en el extranjero en las casas de las Legaciones o Consulados argentinos serán considerados como argentinos si viniendo al país, comprobaren el hecho ante la autoridad respectiva.

Art. 4.° — El hijo de extranjero naturalizado que fuera menor de edad al tiempo de la naturalización de su padre y hubiese nacido en país extranjero puede obtener la ciudadanía por el solo hecho de enrolarse en la Guardia Nacional al tiempo que la ley dispone.

Art. 5.° — El hijo de extranjero naturalizado nacido en país extranjero, después de la naturalización de su padre, puede hacerse argentino si viniendo a la República se enrola en la Guardia Nacional a la edad que la ley ordena.

Título III. — Procedimientos y requisitos para la naturalización

Art. 6.° — Los hijos de ciudadanos nativos nacidos en el extranjero que manifiesten su voluntad de ser argentinos, deberán probar ante el Juez Federal respectivo su calidad de hijo de padre o madre argentinos, por la deposición de dos testigos hábiles del lugar de residencia de sus padres.

Esta misma prueba será exigida a los individuos a quienes comprende el artículo 3.°.

Art. 7.° — Los extranjeros que hubiesen cumplido las condiciones de que habla el artículo anterior así como los habitantes de las Repúblicas Sudamericanas obtendrán la carta de naturalización que les será otorgada por el Juez Federal de Sección ante quien la hubiesen solicitado.

Título IV. — De los derechos políticos de los argentinos

Art. 8.° — Los argentinos que hubiesen alcanzado la edad de 18 años gozan de todos los derechos políticos, conferidos por la Constitución y las leyes de la República.

Art. 9.° — Los argentinos que antes de haber llegado a esa edad, se hubiesen distinguido en las ciencias o en las artes, o por una acción meritoria en favor de su patria podrán ejercer los derechos políticos, previa declaración del Poder Ejecutivo Nacional habilitándoles la edad.

Art. 10. — No podrán ejercer los derechos políticos por (sic) los naturalizados en país extranjero, los que hayan aceptado empleos u honores de gobiernos extranjeros, sin permiso del Gobierno argentino, los quebrados fraudulentos, los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte.

Art. 11. — Sólo el Congreso puede acordar la rehabilitación de la ciudadanía a los que la hubiesen perdido.

Título V. — De las cargas de la ciudadanía

Art. 12. — Los argentinos y los ciudadanos naturalizados están sujetos a los deberes impuestos por la Constitución y las leyes del país.

Art. 13. — Las cargas y los deberes no pueden renunciarse aun cuando se renuncien o pierdan los derechos políticos, sino por los naturalizados que dejen de ser ciudadanos argentinos, adquiriendo otra ciudadanía o volviendo a tomar la ciudadanía de origen; o por los ciudadanos argentinos de origen que renuncien a la ciudadanía natural,

naturalizándose en país extranjero, mientras no vuelvan a la República.

Título VI. — Disposiciones generales

Artículos 14 a 16, sobre registro de naturalizaciones, gratuidad y registros provinciales de nacimientos.

La discusión que originó el proyecto de la Comisión, revela las dificultades inherentes a la sanción de un cuerpo de legislación sobre esta materia.

Destacaremos los puntos en debate:

a) EL PRINCIPIO DEL «JUS SOLI».

Ante todo, la Comisión de la Cámara de Senadores había admitido el principio del «jus soli» para determinar la nacionalidad de todos los individuos nacidos en territorio argentino, derogando el principio de excepción de la ley de 1857.

Pero la dificultad se planteó nuevamente como se había planteado al discutirse la ley citada, en lo referente a la nacionalidad de los hijos de argentinos nacidos en país extranjero.

Es verdad que, ahora, el principio en cuya virtud se naturalizara el mayor número de individuos aparecía como de incontestable aplicación a los ojos de todos.

Pero ¿qué extensión debía dársele al precepto que hiciera efectiva su consagración? ¿Qué requisitos se exigirían para complementar la manifestación de voluntad formulada por el opcionante a la nacionalidad argentina?

Tal era, en síntesis el problema que se planteaba.

Es así como la redacción del inciso cuyo texto decía: «Los hijos de padre o madre argentinos, que habiendo nacido en país extranjero, manifestasen al Juez de Sección Nacional de la Provincia en que se hallen, su voluntad de ser ciudadanos», provocó de parte del senador Bustamante una interrogación al miembro informante senador Aráoz:

«¿Bastaría que un hijo de argentino nacido en Chile, decía el senador Bustamante, viniera a la Provincia de donde eran sus padres, hiciese esta manifestación de ser argentino y se volviese a Chile, para que se le considerara argentino?

«Deseo saber—continuaba el doctor Bustamante—cómo entiende la Comisión esta disposición, porque yo entiendo que es necesario que el nacido en el extranjero que viniese a buscar la ciudadanía de sus padres, renuncie a la otra».

A esa interrogación del senador Bustamante, el miembro informante, senador Aráoz, manifestó que «si bien no se podía suponer el caso hipotético planteado, la Comisión opinaba que a tales individuos debe considerárseles como no argentinos, porque la mente es no considerar argentinos a individuos que no tienen las condiciones para ello» (1) pero, más adelante, el mismo senador Aráoz, agregaba, que «en el caso de que individuos hijos de padres argentinos nacidos en territorio extraño que quieran ser argentinos y su voluntad decidida es tal que opten por esa ciudadanía de preferencia a toda otra, pueden encontrarse en el caso extraordinario de que si por sus negocios o intereses tuvieran que estar ausentes de la República Argentina y que sin embargo quieran conservar de preferencia la ciudadanía argentina y no tomar otra... es indudable que la Comisión no puede oponerse a que eso suceda, porque ese individuo que quiere ser argentino lo es de corazón y es justo que se otorguen todos los actos, derechos y ventajas que acuerda la Constitución».

Concordando con estas ideas, el senador Mitre hizo una admirable síntesis de las ideas que informaban el proyecto con relación a los antecedentes históricos de la materia diciendo: (2)

---

(1). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Sesión del 3 de Julio de 1869, pág. 328 y siguientes.

(2). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1869, página 333.

«Las grandes naciones que tienen poder para proteger a sus súbditos en todas partes del mundo, que tienen interés en que la bandera nacional cubra sus súbditos en cualquier parte del mundo que se hallen establecidos, como la Francia principalmente, sostienen la ciudadanía de origen, y esta disposición establecida en el Código Civil Francés, es en la que se ha apoderado (1) la Francia para pretender que eran franceses los hijos de padre o madre franceses que nacieran en cualquier parte del mundo.

«La España admitió esta proposición de la Francia, y sobre la base de la ciudadanía de origen, se celebró el tratado de la Confederación Argentina con la España, por el cual se reconocía esto mismo. Entonces el sentimiento público de la Nación y de los derechos naturales de la ciudadanía, se sublevaron, y por una singularidad inesperada, hasta un agente español que había estado entre nosotros, se hacía cargo de defender los derechos de los argentinos en su propio territorio, precisamente por la consideración que ha expuesto el señor miembro informante de la Comisión porque toda ley de ciudadanía debe ser tendiente a poblar y no a despoblar el país; pero a poblarlo con ciudadanos».

Y, después de exponer que éstas fueron las consideraciones que tuvo en vista la Comisión, agregando que la doctrina contraria, en un país que recibe cada año 20.000 o más extranjeros, hubiera importado una abdicación anticipada de su soberanía, terminaba: «Por eso es que entonces esas cuestiones se debatieron larga y patrióticamente: por eso es que se luchó, por eso fué que se puso en la Constitución, que no se diese nunca en la República Argentina ninguna ley de ciudadanía sino sobre la base de la ciudadanía natural, y me parece que esto es comprometer el principio y los grandes intereses que estaban envueltos en esta cuestión.

«Nosotros hemos sostenido una discusión con la Na-

---

(1). El texto oficial dice así, seguramente por error, debiendo decir «apoyado».

ción, y la Provincia de Buenos Aires la ha ganado. Después, aunque no en la misma extensión, hemos admitido y reconocido como base fundamental del derecho internacional, la ciudadanía natural y no hemos reconocido la doctrina de la ciudadanía de orígen.

«Si nosotros incorporásemos a nuestro derecho público esta doctrina que hemos combatido en nombre del derecho y de la propia conservación de la nacionalidad argentina, terminaba, daríamos las armas con que debíamos de ser vencidos, porque la Francia que ha defendido esta misma doctrina, que ha sostenido que la soberanía de origen debía prevalecer, que ha sostenido que los hijos de padre y madre franceses nacidos en el territorio argentino eran franceses, si incorporamos esta doctrina en nuestro derecho público, podrán argüirnos con ella y vencernos».

He aquí, en admirable síntesis, la concepción del principio de la ciudadanía natural.

Pero la discusión alcanzó su mayor interés en la sesión del 6 de Julio (1).

El senador Mitre insistió en la circunstancia de que en la sesión anterior había llamado la atención sobre la necesidad de consultar los dos principios—el de la ciudadanía natural y el de la ciudadanía de origen—y en ese sentido propuso, como inciso 2.°, el siguiente:

«Inciso 2.° Los hijos de ciudadanos nativos que habiendo nacido en país extranjero obtaren por la ciudadanía de origen, manifestando al Juez Seccional del distrito en que se hallan su deseo de ser ciudadanos».

Pero, en el seno de la Cámara, las opiniones estaban divididas en punto a los varios aspectos que la inclusión del precepto, presentaba.

Fundada por el senador Aráoz, la disposición, en una razón de justicia hacia los hijos de los ciudadanos expatriados durante la tiranía, y sin que motivara resistencias su

---

(1). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Sesión del 6 de Julio de 1869, pág. 337 y siguientes.

aceptación misma, en cambio, originaba dificultades desde el punto de vista metodológico.

¿Qué clase de ciudadanos serían aquéllos que iban a manifestar su opción?

Ciudadanos por naturalización, creía Zavalía, y en ese sentido pensaba que entre las disposiciones referentes a aquélla, debía incluirse el precepto.

En cambio, en el concepto del senador Piñero, debía establecerse mayor facilidad para los ciudadanos de origen que para los naturalizados, criterio que, compartía el senador Bustamante aconsejando dividir la ley en 3 secciones en que se incluyeran los ciudadanos por nacimiento, por origen y por adopción, es decir las formas en que aquél había concretado los distintos modos de adquisición de la ciudadanía.

Después de un cuarto intermedio, en que se uniformaron opiniones se propuso una nueva redacción.

Al título II se le denominaría «De los ciudadanos de origen» y se le daría por contenido los siguientes artículos:

«Art. 2.° — Son ciudadanos de origen los hijos de los ciudadanos naturalizados que habiendo nacido en país extranjero optasen como se establece en esta ley por la ciudadanía de origen, manifestando al Juez Seccional del distrito en que se hallan su deseo de ser ciudadanos.

«Art. 3.° — Los ciudadanos de origen tienen los mismis derechos y los mismos cargos que los ciudadanos nativos».

Sin embargo, tampoco fué está solución, definitiva.

Y, después de proponerse por el general Mitre, una fórmula que hubiera salvado grandes dificultades y que consistía en crear un título cuyo acápite fuera: «De los considerados como argentinos» y que contuviera a los ciudadanos de origen, a los nacidos en las Provincias que habían formado parte de las Provincias Unidas y en los mares neutros bajo pabellón argentino, cuando se puso a votación la cuestión previa relativa a la formación de un título separado, resultó negativa y fué desechado.

En la sesión siguiente, el proyecto volvió a Comisión para oir la opinión del ministro, Dr. Dalmacio Vélez Sársfield (1).

Y volvió al Senado, bajo una nueva forma, en la sesión del día 13 de Julio (2).

Su nueva redacción era la siguiente:

«Titulo I. — De los argentinos

Artículo 1.° — Son argentinos:

1.° Todos los ciudadanos nacidos o que nazcan en el territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres, con excepción de los hijos de los Ministros extranjeros y miembros de las Legaciones residentes en la República.

2.° Los hijos de argentino nativo que habiendo nacido en país extranjero optaren como se establece en esta ley, por la ciudadanía de origen, manifestando al Juez Seccional del distrito que se hallan su deseo de ser ciudadanos.

3.° Los nacidos en las legaciones y buques de guerra de la República.

4.° Los nacidos de padres argentinos en territorio extranjero dominado por las armas de la República.

5.° Los nacidos en las Repúblicas que formaron parte de las Provincias Unidas del Río de la Plata y que hayan residido en el territorio de la Nación, manifestando su voluntad de serlo.

6.° Los nacidos en mares neutros bajo el pabellón argentino.

---

(1). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Sesión del 8 de Julio de 1869, pág. 351 y siguientes.

(2). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Sesión del 13 de Julio de 1869, pág. 355 y siguientes.

Título II. — De los ciudadanos por naturalización

Art. 2.° — Son ciudadanos por naturalización:

1.° Todo extranjero mayor de 18 años que resida en la República dos años y manifieste ante los Jueces Federales de Sección su voluntad de serlo.

2.° Los extranjeros que acrediten ante dichos jueces haber prestado, cualquiera que sea el tiempo de su residencia, alguno de los servicios siguientes:

1.° Haber desempeñado con honradez, empleos de la Nación o de las Provincias, dentro o fuera de la República.

2.° Hallarse en actual servicio en el ejército o en la armada o haber asistido a una función de guerra en defensa de la Nación.

3.° Haber establecido una nueva industria, o introducido una invención útil; ser empresario o constructor de ferrocarriles en cualquiera de las Provincias.

4.° Hallarse formando parte de las Colonias establecidas o que en adelante se establecieran ya sea en territorio de la Nación o de las Provincias, con tal que posean en ella una propiedad raíz.

5.° Habitar o poblar territorios nacionales en las líneas actuales de fronteras o fuera de ellas.

6.° Haberse casado con mujer argentina en cualquiera de las Provincias o ejercer en ellas el profesorado en cualquiera de los ramos de la ciencia o de la industria.

Art. 3.° — El hijo de extranjero naturalizado que fuera menor de edad al tiempo de la naturalización de su padre y hubiese nacido en país extranjero, puede obtener la ciudadanía por el sólo hecho de enrolarse en la Guardia Nacional al tiempo que la ley dispone.

Art. 4.° — El hijo de extranjero naturalizado en país extranjero después de la naturalización de su padre, puede hacerse argentino si viniendo a la República se enrola en la Guardia Nacional a la edad que la ley ordena.

Título III. — Procedimientos y requisitos para la naturalización

Art. 5.° — Los hijos de argentinos naturalizados nacidos en el extranjero que optaren por la ciudadanía de origen deberán acreditar ante el Juez Federal respectivo, su calidad de hijos de argentinos.

Art. 6.° — Los extranjeros que hubiesen cumplido las condiciones de que hablan los artículos anteriores, obtendrán la carta de naturalización que les será otorgada por el Juez Federal de la sección, ante quien la hubiesen solicitado.

Título IV. — De los derechos de los argentinos

Art. 7.° — Los argentinos que hubiesen alcanzado la edad de 18 años, gozan de todos los derechos políticos conferidos por la Constitución y las leyes de la República.

Art. 8.° — No podrán ejercer los derechos políticos por (sic) los naturalizados en país extranjero, los que hayan aceptado empleos u honores de gobiernos extranjeros, sin permiso del Gobierno argentino, los quebrados fraudulentos, los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte.

Art. 9.° — Sólo el Congreso puede acordar la rehabilitación de la ciudadanía a los que la hubiesen perdido.

Título V. — De las cargas de los ciudadanos

Art. 10. — Sólo podrán renunciar las cargas y los deberes de la ciudadanía:

1.° Los naturalizados que dejen de ser ciudadanos adquiriendo otra ciudadanía.

2.° Los que vuelvan a tomar la ciudadanía de origen.

3.° Los ciudadanos argentinos de origen que renuncien a la ciudadanía argentina naturalizándose en país extranjero, mientras no vuelvan a la República.

Disposiciones generales

Artículos 11 a 14 sobre gratuidad de las actuaciones, y fórmulas de las cartas de ciudadanía y de forma.

Bajo esta nueva forma, el proyecto volvió al debate.

Una discusión interesante originó el artículo 3.°, que pasamos a examinar:

b) EL SERVICIO MILITAR COMO INDICE DEL GRADO DE ARRAIGO DEL OPCIONANTE A LA NACIONALIDAD.

Hemos visto que dicho artículo 3.° establecía la concesión de la ciudadanía al hijo de extranjero naturalizado, nacido en país extranjero, que fuere menor en la época de la naturalización de su padre, mediante el enrolamiento en la Guardia Nacional.

En el concepto del senador Piñero, el servicio de las armas era la carga más fuerte de la ciudadanía, explicándose así la adopción del precepto.

El senador Bazán, en cambio, oponía el reparo de que no basta el simple enrolamiento para considerar cumplido el servicio militar.

Pero la disposición proyectada tuvo dos ardientes defensores en los senadores Aráoz y Mitre.

Decía el doctor Aráoz:

«Como comprenderá el señor senador, lo que nos proponemos por esta ley es asimilar el mayor número de extranjeros a la ciudadanía argentina, radicados en el país y el señor senador no podrá negar que una vez enrolado el hijo de un ciudadano extranjero en la Guardia Nacional, ya manifiesta su intención de prestar servicios».

Y reforzaba la argumentación el general Mitre, afirmando:

«El hecho de armarse para defender la Constitución y las leyes, es un servicio prestado a la Nación Argentina y es la razón porque yo sostengo el artículo, porque creo que es perfectamente constitucional».

Estas ideas, determinaron la aprobación de los artículos 3.° y 4.° del proyecto, inspirados, ambos, en los mismos principios.

c) INCOMPATIBILIDAD DE LA CIUDADANIA ARGENTINA CON OTRA, EN LOS CASOS DE HIJOS DE EXTRANJEROS NATURALIZADOS, NACIDOS EN EL EXTRANJERO.

Después de aprobar los preceptos citados, el Cuerpo pasó a cuarto intermedio.

Y, vueltos los senadores al recinto, se planteó una cuestión interesante y que puede servir de norma de interpretación.

El senador Bustamante exigía la renuncia por parte del solicitante de la naturalización, de toda otra ciudadanía.

El miembro informante, senador Aráoz, le contestó que dicha renuncia iba implícitamente entendida en el precepto.

Es verdad que, dada la oportunidad en que se debatía el asunto, el requisito de la renuncia puede considerarse reducido a los casos determinados de hijos de extranjeros naturalizados, nacidos en el extranjero, aunque es indudable el espíritu de la Comisión en el sentido de considerar incompatibles la ciudadanía argentina y otra extraña.

III

SANCION DEFINITIVA DE LA LEY DE NATURALIZACION

De nuevo, el proyecto, en la Cámara de Diputados, fué objeto de algunas reformas—la más importante de ellas, el rechazo del artículo 10 referente a las cargas de la ciudadanía, planeado en el Senado—que motivaron una nueva revisión en la alta Cámara.

Pero, en definitiva, prevaleció la redacción sostenida en Diputados, y la ley fué sancionada y promulgada, bajo el número 346, el 1.° de Octubre de 1869.

Recapitulando, expondremos en lineamientos generales, el sistema adoptado.

El principio de la ciudadanía natural rige la condición de los nacidos en territorio argentino a quienes se declara ciudadanos, cualquiera sea la nacionalidad de sus padres.

Y, como ampliación del principio, los hijos de extranjeros de ciudadanos argentinos tienen derecho a optar por la ciudadanía de origen, es decir, la argentina, acreditando la filiación, sin que se les exija expresa manifestación de voluntad.

En la parte referente a la naturalización del extranjero, la ley consagró el principio de la Constitución fijando la residencia de dos años como requisito para su obtención, y reglamentando el mismo precepto en lo que se refiere a la abreviación de término citado en mérito a circunstancias

especiales, la ley detalla cuáles son los servicios que facultan para obtener la reducción del término, que son:

Haber desempeñado con honestidad un empleo nacional o provincial, dentro o fuera de la República.

El enrolamiento en la Guardia Nacional, en el ejército o en la escuadra, o haber asistido a alguna función de guerra en defensa de la Nación.

La implantación de nueva industria o la introducción de invento útil.

Ser empresario o constructor de ferrocarriles.

Hallarse formando parte de las colonias establecidas o que se establecieren en los territorios nacionales o en las líneas de fronteras o fuera de ellas.

Haberse casado con mujer argentina.

Ejercer el profesorado en cualquiera de las ramas de la ciencia, de la educación o de la industria.

La ley faculta al extranjero, hijo de extranjero naturalizado argentino, para obtener la ciudadanía enrolándose en la Guardia Nacional, e igualmente el hijo de ciudadano argentino que se naturalice en el extranjero, puede obtener carta de ciudadanía, enrolándose también en la Guardia Nacional.

En lo referente al procedimiento, medios de prueba, y extremos que deberá acreditar el solicitante de la ciudadanía la ley carece de disposiciones, de donde resulta, en la práctica la posibilidad de la admisión a la nacionalidad de elementos perniciosos que al amparo de la benignidad de sus disposiciones se incorporan fácilmente a nuestra vida política.

Es necesario recordar, antes de terminar la exposición de la ley, la supresión hecha por la Cámara de Diputados de un precepto que el Senado había incluído entre sus disposiciones; nos referimos al artículo 10 que fué suprimido por aquella Cámara, al volver el proyecto en revisión a su seno.

Este proyectado artículo 10, eximía de las cargas de la ciudadanía a los extranjeros naturalizados que se naturalizaran en país extranjero.

«Este es un país que está destinado a poblarse por la inmigración—decía el senador Mitre—fundando dicho artículo—y esta ley tiene por objeto aumentar el número de ciudadanos. Si produce los efectos que tenemos en vista, muchos extranjeros se han de naturalizar. Entonces, si llegase a estallar una guerra entre la República Argentina y las naciones a que pertenecieron esos ciudadanos ¿cuáles son los deberes que les imponemos? ¿Les imponemos las mismas reglas que les imponemos a los nuestros?... No, señor. Lo que tenemos que decir, es que el ciudadano naturalizado está obligado a las cargas y deberes de un ciudadano natural, porque sino sería un ciudadano de otros países, porque entonces en los grandes peligros de la patria no estaría obligado a armarse, a prestar servicio alguno, ni a correr nuestra suerte».

Fué siguiendo las ideas expuestas por el senador Mitre (1) que el artículo quedó sancionado en la siguiente forma: «La pérdida de la ciudadanía argentina por la adopción de otra extraña, exime de las cargas y deberes anexos a aquélla».

Pero al volver el proyecto en revisión a la Cámara de Diputados, este cuerpo no aceptó el mencionado precepto, siguiendo las ideas del doctor Manuel Quintana, quien opinó que los deberes y las cargas no se renuncian aunque en ocasiones dejen de cumplirse, y el artículo fué desechado del texto de la ley.

Quedó planteado así un problema que la sanción de la Cámara de Diputados dejó sin solución, y que desde entonces muchas veces ha sido discutido en la doctrina y que palpita en la cuestión de la doble ciudadanía como principio de solución del problema de la asimilación a la vida política argentina del elemento inmigrado.

Pasemos ahora a estudiar cuál ha sido el resultado práctico obtenido durante el largo período que lleva la ley de naturalización en vigencia.

---

(1). Esta brillante pieza oratoria del general Mitre se halla en las páginas del Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1869, pág. 364.

CAPITULO DECIMOQUINTO

LA REFORMA DE LA LEY DE NATURALIZACION DE 1869

I

LA REFORMA DE LA LEY DE NATURALIZACION

Las primeras tentativas: puntos de reforma indicados por los pensadores de la época.

Bien pronto se notaron las fallas de la ley de 1869: el resultado anhelado por sus autores de naturalizar al extranjero en gran escala, asimilándolo por entero a la nacionalidad argentina, tardaba en llegar.

De ahí, pues, el origen de las numerosas iniciativas condensadas en el libro, en la cátedra, en el parlamento y en la prensa, que vienen de tan atrás que han hecho decir a un erudito autor argentino (1) que la aspiración de reformar la ley de 1869, es tan antigua quizá como la ley misma.

Una vigorosa tentativa fué la desarrollada por Estrada, en 1871, en las páginas de la «Revista Argentina», inspirada en la reforma de la ley sobre la base de la admisión del principio de las ciudadanías sucesivas, siendo la primera exposición científica del problema.

«Sería menester—decía el ilustrado autor—que la naturalización de un hombre en el país de su residencia ni implicara aquella renuncia (de la ciudadanía de origen) ni fuera incompatible con la conservación de la ciudadanía primitiva. En buena hora que la ciudadanía sea inherente

(1). Durá, ob. cit., pág. 112.

al derecho de vecindad. Nada menos queremos. Para establecerlo se requiere, empero, que se pueda cambiar sucesiva o alternativamente de domicilio; de modo que la solución de este vasto problema no es materia de legislación, sino de arreglos internacionales y de principios universalmente aceptados por el derecho público».

Esta doctrina, que tendremos ocasión de recordar, es la síntesis del problema: nada podrá hacerse en materia de doble ciudadanía sino sobre la base de acuerdos entre los países de inmigración y los europeos.

Años más tarde, en 1874, el doctor Carlos Tejedor, desde las páginas de la memoria anual del Ministerio de Relaciones Exteriores a cuyo frente se encontraba, señalaba la importancia del problema de la naturalización del inmigrante que llegaba en proporción cada día creciente, a nuestras playas, y proponía varios medios de solución: la naturalización mediante la declaración del interesado operada en un plazo de dos años contados desde la fecha de dicha manifestación de voluntad; el enrolamiento en el ejército o, finalmente, la adquisición de bienes raíces unida a la residencia quinquenal no interrumpida.

Pero, es indudable que donde esta aspiración a reformar la ley de 1869, ha tenido su consagración más efectiva, es en la serie de proyectos presentados a la consideración del Congreso Nacional.

A su estudio dedicamos el capítulo que sigue.

II

LOS PROYECTOS DE REFORMA DE LA LEY DE 1869

En especial, a partir del año 1883, en que el doctor Estanislao S. Zeballos, diputado al Congreso Nacional, presentó un extenso y sabio proyecto de ley de extranjeros, ha sido muchas veces agitada la cuestión en el seno del parlamento argentino.

Era el proyecto del doctor Zeballos, un verdadero plan orgánico de admisión y distribución de extranjeros, destinado a facilitar al inmigrante una situación de bienestar y prosperidad, aspiración que palpita en su extenso articulado.

Se trataba de propender a la radicación del inmigrante en el territorio proponiéndose como medio la concesión de la tierra pública al extranjero, y de acuerdo con este propósito, en reciprocidad de los beneficios acordados, se le imponía la naturalización, que debería operarse antes de la escrituración de la parcela adquirida.

Y no escapó tampoco a la penetración de su autor, la necesidad de facilitar el trámite administrativo para la obtención de la ciudadanía que se acordaba en oficinas creadas al efecto, relevando al solicitante de la tarea y de los peligros que hubiera importado la desatención y abandono de sus labores.

Poco tiempo después de presentar este proyecto el doctor Zeballos, comenzó a debatirse la cuestión de la nacionalización del extranjero, en la doctrina europea y americana.

En tanto los países jóvenes se preocupaban de solucionar el problema de la colonización de sus territorios dilatados y desiertos, los países de emigración vislumbraban los problemas a que daría lugar el trasplante de las grandes masas humanas que ya acudían a América en procura de mejoramiento social y económico.

Entre las varias iniciativas aparecidas en esa época en los países hermanos, una es particularmente digna de mención.

Nos referimos al proyecto del diputado brasileño Escagnarolle Taunay, presentada al Congreso Nacional de su país en el año 1884 tuvo marcada resonancia tanto en los países sudamericanos, como en los europeos, donde la cuestión relativa a los conflictos que plantea la nacionalidad del individuo en el orden internacional, comenzaba ya a agitarse.

Se trataba de atribuir de oficio la nacionalidad brasileña a los extranjeros que hubiesen llenado ciertas condiciones de residencia o de arraigo, que hicieran presumir su asimilación a la comunidad del país de inmigración.

«Todo extranjero que tenga residencia efectiva en el Brasil, por espacio de tres años, será considerado como ciudadano brasileño—disponía el artículo 1.° del mencionado proyecto—reduciéndose este plazo a dos años, en virtud de las disposiciones del artículo siguiente, cuando el extranjero se hallaba en alguna de las siguientes condiciones:

«1.° Si el extranjero casa con mujer brasileña;

«2.° Si sirve en el ejército o en la armada;

«3.° Si establece alguna industria nueva o posee algún invento privilegiado;

«4.° Si adquiere bienes inmuebles de valor superior a 500 $ moneda nacional;

«5.° Si está al frente de alguna empresa industrial, agrícola o de ferrocarril;

«6.º Si se establece en las fronteras del imperio;

«7.º Si fuese profesor en establecimientos de instrucción superior, secundaria o primaria;

«8.º Si fuese autor de una obra científica, literaria, económica o artística, que tenga por objeto el progreso o renombre del Brasil, no sólo en su conjunto, sí que también en relación con una de las provincias o municipios del Imperio».

El proyecto se ocupaba de la materia de los derechos políticos, los que eran garantidos mediante el cumplimiento de las disposiciones enunciadas, fijándose en ocho años el plazo para ser electo Consejero de Estado o Senador del Imperio, plazo que se contaba desde la llegada del extranjero al Brasil.

Y era tan amplio el derecho acordado al extranjero, que, mediante la naturalización, podía llegar a ser Regente del Imperio, en los casos de acefalía, cuando él fuera Ministro de Estado.

En materia de los principios de derecho internacional que gobiernan la condición de los extranjeros, el proyecto Taunay, llegaba a acordar la ciudadanía brasileña a los nacidos en el extranjero de padre también extranjero domiciliado en el Brasil, que un año después de cumplir la mayoría de edad no manifestasen su opción por la nacionalidad de origen ante el cónsul de la nación de sus padres o en el municipio de su residencia.

Además era facultativo del Consejo de Estado, acordar la ciudadanía «honoris causa», y sin que mediaran los requisitos a que nos hemos referido, a los extranjeros que por medio de una propaganda verbal o escrita hubieran contribuído al buen nombre y progreso del Brasil.

En compensación de todas estas facilidades acordadas a los extranjeros para la naturalización, se restringía el derecho de los no naturalizados, prohibiéndose adquirir bienes raíces, tendiéndose a fomentar de este modo la nacionalización en alto grado, de acuerdo con el sistema seguido por los Estados Unidos de América.

Una curiosa disposición contenía este proyecto: nos referimos a la que castigaba como delito de injuria la emisión de ideas que pretendieran excitar el odio o el ridículo sobre los naturalizados.

No eran admitidos a la ciudadanía, los extranjeros que estuviesen al servicio de sus respectivos gobiernos, los que hiciesen en los consulados de sus respectivas naciones o en el municipio del lugar de su residencia la declaración expresa de que no desearían pertenecer a la nacionalidad brasileña, y los refugiados en el Brasil por crimen de cualquier naturaleza.

Por último, perdían la ciudadanía los naturalizados que, en país extranjero no se presentasen en las legaciones y consulados brasileños en el plazo de dos años, los que aceptasen empleos o condecoraciones extranjeras sin consentimiento del gobierno imperial, los quebrados fraudulentamente, y los asesinos o sujetos a penas infamantes; y perdida la ciudadanía no podía readquirirse, sino por ley del Parlamento (1).

---

(1). Es digno de ser considerado, el artículo publicado en «El Nacional» de Buenos Aires, con fecha 27 de Junio de 1884, en que se hace referencia al proyecto Taunay, y, que hoy es casi imposible obtener, razón por la que me permito transcribirlo; helo aquí:

«El derecho público y privado de las naciones americanas va sufriendo las modificaciones dimanadas de condiciones especiales de la población indígena, y de las relaciones con el resto del género humano.

«Este es el curso inevitable de las cosas, y hasta cierto punto la fusión del mundo antiguo con el nuevo.

«Los países cuyo porvenir se liga al progreso de la inmigración, porque poseen vastas soledades donde pueden plantar sus tiendas los peregrinos de otros climas, y entregarse a una explotación provechosa, sintieron desde el origen de la independencia la necesidad de resolver por sus leyes internas o por sus tratados con otras potencias un punto sobre el cual la doctrina y la práctica varían porque no se fundan únicamente en el código de la naturaleza, sino en voluntades e intereses mudables.

«La solución del problema ha sido para los Estados Unidos del Norte más fácil que para ninguna de las nacionalidades de raza latina en este continente.

«Allí, la ola humana que penetró hasta el legendario Far West encontró su cauce; y los huéspedes respirando las ráfagas vivas de la libertad, aceptaron o reclamaron la dignidad de ciudadanos de

Este proyecto, casi desconocido hoy, tuvo en su época gran resonancia: en nuestro país, Passicot, refiriéndose a

---

una tierra amiga que levantaba hasta la cumbre de sus Montañas Azules un pabellón de estrellas.

«Resultados espléndidos coronaron esta previsión o esta especie de bautismo de los que buscaban en aquel hemisferio perspectivas más afortunadas. Las instituciones vinieron en auxilio de aquellas tendencias; y el Ejecutivo y el Congreso con cálculo certero las protegieron por liberales providencias de su legislación agraria.

«Pero muy diverso es el prospecto que han ofrecido las secciones de la América del Sud. Su revolución fué saludada por todos los hombres pensadores y libres del uno al otro polo; pero no rasgó súbitamente los velos que ocultaban su belleza y sus tesoros a las miradas de Europa.

«Los viajeros, los mercaderes, y aún los diplomáticos que visitaban estas regiones no transmitían casi siempre sino observaciones incompletas, o inexactas.

«Las guerras civiles que no tardaron en marchitar tantos laureles y tantas esperanzas producían detestable efecto más allá del Atlántico.

«Así, la ciudadanía era un privilegio que muy pocos pretendian, conformándose apenas con la de sus hijos oriundos de este suelo. Las mismas preocupaciones religiosas contribuían a ensanchar la línea divisoria entre naturales y extranjeros.

«Los gobiernos han contribuido a veces a este alejamiento de elementos que habría ventaja en asimilar o amalgamar. Así Rosas durante veinte años aunque no atacaba a los **gringos** con tal que se estuviesen quietos, rechazó propuestas de inmigración como la que le fué dirigida con consentimiento del Rey Fernando de las Dos Sicilias. El hizo además una excepción injusta con los súbditos españoles, forzándoles al servicio militar y a todas las cargas civiles.

«Después de la caída de la dictadura, la reacción contra ese exclusivismo fué completa, y aun excedió del límite calculado por los estadistas más previsores, o más sobrios. No nos detendremos en este momento a señalar errores o ilusiones que han costado ingentes sumas, y serios contratiempos, prefiriendo señalar la prosperidad de las colonias en el litoral, y las industrias explotadas por brazos extranjeros.

«Las autorizadas reflexiones explican la oportunidad del pensamiento que va cundiendo en el Brasil, y que concentrado bajo la forma de proyecto de ley, acaba de ser presentado a la Cámara temporaria por un diputado, sobre nacionalización en el Imperio. La base es ésta: Todo extranjero que tenga tres años de residencia efectiva en el Brasil será considerado como ciudadano brasileño.

«El dado se ha arrojado en el Parlamento, y si el principio no prevalece todavía en la Legislatura, o se acepta con graves restricciones, es indudable que la opinión le será propicia si se toman en cuenta otras circunstancias singulares.

«Los destinos de aquel inmenso país tienden a cambiar, con la

él, exclamaba: ¡He aquí, al imperio brasileño en vías de ser más pródigo y liberal que nosotros! (1)

En Europa, agitó la doctrina, que comenzó a interesarse por las cuestiones a que da lugar la colisión de los principios que gobiernan la ciudadanía en el campo del derecho internacional.

Corrobora esta aseveración el hecho de que por esa fecha se haya debatido el problema en el libro y en las demás publicaciones de carácter jurídico.

Pero, volvamos a nuestro país y veamos cuales fueron los proyectos presentados al Congreso:

A) PROYECTO GILBERT

En las sesiones del año 1885, el doctor Gilbert, presentó a la Cámara de Diputados (2) de que formaba parte, un proyecto cuya finalidad era facilitar la naturalización de los extranjeros, proponiendo, en tal sentido, que la información necesaria para acreditar los extremos requeridos por la ley, se efectuara ante los Juzgados de Paz del lugar de la residencia del solicitante.

«La ley actual—decía su autor, fundándolo—exije que

---

emancipación del elemento civil, que estaba tan íntimamente incorporado al régimen agrícola, y a las costumbres domésticas. Pero la esclavatura mantenida como institución era un contrasentido no sólo a las teorías abstractas de la filosofía, sino al sistema político consagrado, por la constitución. Ni los esclavos, ni los libertos contribuirán jamás a la civilización ni a la dignidad nacional. Allí se necesita purificar con nuevas ondas la población nativa, ya que no sea posible borrar los matices ni el antagonismo de las castas. La transformación por lenta que sea, puede efectuarse únicamente con los vástagos de razas activas, morales e inteligentes.

«Entretanto, seguiremos con atención las peripecias de un asunto que se liga a la suerte de un Estado continental, y al movimiento convergente de los pueblos modernos para confundirse con otros en la eterna pesquisa de la felicidad».

---

(1). Passicot. «Los extranjeros en la relación de derecho político argentino», pág. 39.

(2). Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 1885, pág. 322.

esta solicitud se haga ante el Juez de Sección, y ante él, también se acredite los extremos a que se refiere la ley de la materia para obtener la carta de ciudadanía.

«El proyecto que presento tiene por objeto facultar a los jueces de paz a recibir la petición de los extranjeros que podrán acreditar ante ellos también el tiempo de su residencia, y los casos especiales establecidos por la ley, de servicios prestados al país, para que se remita los antecedentes al juez de sección, que es el competente para resolver».

B) PROYECTO MOLINA-MANSILLA

Como reflejo de la tendencia de reforma de que hablamos, pero inspirado en los problemas esencialmente jurídicos y con absoluta prescindencia de los económicos, es particularmente digno de estudio, el erudito proyecto de los doctores Víctor M. Molina y general Mansilla, que tendía a la naturalización automática de los extranjeros.

Así, el proyecto disponía: «los extranjeros mayores de 18 años, que tengan tres de residencia en la República serán considerados ciudadanos salvo su manifestación en sentido contrario, formulada ante el Juez Federal del distrito o ante el cónsul de su Nación, debiendo para obtener la naturalización hallarse comprendido en alguno de los siguientes incisos:

1.° Hallarse casado con mujer argentina, cualquiera fuere el país de celebración del matrimonio.

2.° Poseer bienes raíces por valor de 2.000 pesos moneda nacional.

3.° Ejercer profesión liberal.

4.° Desempeñar cargos rentados de la administración nacional, o hallarse enrolado en el ejército o en la armada.

5.° Abonar contribución mayor de 50 pesos anuales.

6.° Formar parte del directorio de sociedad anónima cuyo capital exceda de 1.000.000 de pesos moneda nacional.

7.° Explotar concesiones del gobierno nacional o provincial».

Además, el proyecto admitía la conservación de la nacionalidad de origen en todos los casos de ciudadanos que no ejercieran empleos de la administración nacional, sistema propiciado, como hemos visto, por Estrada.

El proyecto conservaba el sistema de la naturalización voluntaria e individual, disponiendo que todo extranjero, mayor de 18 años que hubiere residido dos años en el territorio de la República, podría acojerse a la naturalización, acreditando ambos extremos ante el Juez Federal, y por fin se mantenían en vigor las disposiciones de la ley de 1869, referentes a la abreviación del plazo.

Por último, el hijo de ciudadano naturalizado, nacido en el extranjero, podía obtener la naturalización, enrolándose en la Guardia Nacional.

C) PROYECTO OLMEDO, MOLINA, MANSILLA, DANTAS

A este proyecto, que como lo expuso su autor, el doctor Molina, al fundarlo, tendía a evitar la larga tramitación de la concesión de las cartas de ciudadanía, aspiración expresada por un núcleo de caracterizados extranjeros a su autor, siguió el de los doctores Olmedo y Molina y del general Mansilla y Dantas (1) presentado en la sesión del 28 de Mayo del mismo año, y que en síntesis disponía que serían considerados ciudadanos los extranjeros, que habiendo residido durante siete años en el territorio, no hicieran manifestación en contrario en un plazo de dos meses de cumplido aquel término.

A partir de entonces son numerosas las iniciativas presentadas en la materia, refiriéndose casi todas ellas a la concesión de la ciudadanía sin ninguna petición de parte del interesado.

D) PROYECTO BARROETAVEÑA

Así, en 1894, el doctor Barroetaveña presentó en la sesión de la Cámara de Diputados del 24 de Septiembre, un

---

(1). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1890, pág. 136.

proyecto de ley que declaraba ciudadano a todo extranjero residente por más de cinco años en el territorio y que además se hallase comprendido en alguna de las condiciones enumeradas por la ley de 1869 para obtener la naturalización; plazo que, a partir de dos años de la vigencia de la ley, sería disminuído a dos años.

El proyecto que he presentado—decía el doctor Barroetaveña—responde al progreso que se siente en los pueblos de Sud América; y no debemos quedar retardatarios.

El Brasil, al proclamar la República, declaró ciudadanos a todos los extranjeros residentes sin que hasta ahora haya sentido ninguna perturbación social ni política emanada de esa reforma trascendental».

Demostrando su anhelo de obtener la asimilación del elemento inmigrado y la fusión étnica, agregaba:

«Cuando el señor diputado por Salta, en una sesión anterior, presentó un proyecto para imponer la enseñanza del idioma nacional en las escuelas particulares, **prima facie** me opuse, por la forma rigurosa y excesiva de sus disposiciones; pero no por reprochar el anhelo del señor diputado, de que nuestra lengua sea hablada por todos los que habitan el suelo patrio. Yo deseo que esto se consiga en una forma natural sin violencias innecesarias.

«Pero la fusión de los elementos étnicos de nuestro pueblo, la fusión de las diversas razas que se vienen aglomerando en este vasto escenario nacional, ha de venir por otras leyes; no sólo por la imposición del idioma nacional sino naturalizando a todos esos hombres que se han vinculado a nuestro país».

Después se refería el autor del proyecto a la resistencia del extranjero a naturalizarse, derivada del sistema vigente.

Y en ese sentido:

«He conversado con algunos extranjeros distinguidos—agregaba el doctor Barroetaveña—y todos me han manifestado que desearían que los que se encuentran radicados

en el país, en todos aquellos casos que enumera mi proyecto fueran, por el ministerio de la ley, declarados ciudadanos, siempre que no manifestasen su intención contraria expresamente. No quieren pasar por ese pedido de la ciudadanía que, en el hecho, por nuestras costumbres, es una verdadera horca caudina que les avergüenza (1)».

E) PROYECTO MOREL

En 1895, el doctor Morel presentó un proyecto, en la sesión del 5 de Julio de ese año, (2) inspirado en idénticos móviles al anterior, y por cuyas disposiciones se incorporaba automáticamente al goce de la ciudadanía a todo individuo extranjero que hubiera residido en el territorio argentino durante cinco años no interrumpidos, admitiéndose el derecho del extranjero de manifestar su voluntad de conservar su ciudadanía de origen ante el Juez Federal de su distrito.

Y de acuerdo con las ideas de dignificar al extranjero que prestara su contribución de sangre, que inspiraron muchos de los decretos patrios, el proyecto que estudiamos, reducía el mencionado plazo de cinco años a dos, si el ciudadano se enrolaba en la Guardia Nacional o se inscribía en los Registros Cívicos nacionales o provinciales.

La inminencia de una guerra con el vecino país de Chile y la exteriorización del sentimiento de adhesión de los extranjeros radicados en la República, inspiraron al autor del proyecto estas palabras:

«En estos momentos de solemne expectativa por que pasa este país—decía su autor al fundarlo—los extranjeros mismos se preocupan de sus destinos como nosotros mismos. Aman nuestra patria, nuestra bandera, nuestras instituciones; y sienten como nosotros esos anhelos, esas in-

---

(1). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1894, pág. 938.

(2). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1895, página 236.

quietudes, esas angustias del patriotismo... ¿Qué debemos hacer para corresponder a esa profunda simpatía que manifiestan hacia nosotros, a esta comunidad de esfuerzos que realizan?... Así que la República en justo homenaje y reconocimiento de esas simpatías y esfuerzos cubre con su bandera, los declara irrevocablemente sus hijos y los incorpora a su ser...»

Tal era el sentimiento del autor de la iniciativa, que quedaba expresado también en este otro pasaje de su discurso:

«Este proyecto es la expresión de la confraternidad hacia los extranjeros. Es la verdadera ley de abrazo que le tendemos.

«Entretanto, nosotros, señores, les damos, en cambio de la naturalización exportánea—puesto que en cumplimiento de la constitución no se la exijimos, sino que se la brindamos—les damos nuestro suelo feraz, nuestra tierra de promisión, y todavía, algo más señor: les damos lo más querido para nosotros: nuestro nombre, ¡nuestro nombre de argentinos!»

Con este proyecto termina la serie de iniciativas referentes a la ciudadanía concedida de oficio.

F) PROYECTO PELLEGRINI

En 1903, el doctor Carlos Pellegrini propició la ciudadanía por rescripto, es decir, concedida «honoris causa» por las autoridades, y en ese sentido presentó al Senado Nacional de que formaba parte, en la sesión del 7 de Mayo de ese año, un proyecto, por más de un concepto digno de estudio.

Consistía la iniciativa del doctor Pellegrini, en facultar al presidente de la República, para conceder la ciudadanía a todo extranjero residente, sin sujeción a ninguna norma rígida con respecto al término de residencia, considerando únicamente y con absoluta libertad, el mérito de los servicios prestados al país por el beneficiado, sistema,

que al tenor de otra de las disposiciones del mismo proyecto, surtiría todos los efectos de la naturalización.

Al fundar su proyecto, el doctor Pellegrini, vertió notables conceptos y reflexiones sobre el sistema adoptado por la ley de 1869 y sus resultados prácticos.

«Es sabido—dijo—que nuestra constitución, con el laudable propósito de fomentar la inmigración, se apartó de sus modelos, en esta materia, las constituciones norteamericana y suiza y dió al extranjero la totalidad de los derechos civiles; la ley ha aumentado esas concesiones, concediéndole derechos electorales en la formación de los poderes municipales. Estas concesiones, acertadas bajo cierto concepto, han tenido el inconveniente de privar al extranjero de todo aliciente para naturalizarse; puesto que esa naturalización importaba agregar a todos los derechos civiles, que ya tenía, derechos políticos que desgraciadamente, en épocas pasadas eran más bien una carga que un beneficio, porque en el estado constante de anarquía, el contingente de sangre era requerido con frecuencia; y porque el ejercicio de los derechos políticos ofrecía, y ofrece aún, escasas garantías.

«El resultado no se ha hecho esperar—agregaba el doctor Pellegrini—en vez de lo que ha sucedido en los Estados Unidos, en donde esa nación ha asimilado en breve tiempo todo el inmenso elemento extranjero, haciéndolo nacional y creando un intenso espíritu nacional en toda la Unión, entre nosotros, el elemento extranjero permanece alejado, hasta cierto punto indiferente, aunque de hecho esté vinculado a nuestra sociabilidad por los vínculos más fuertes que pueda tener el hombre: el hogar, la familia, la fortuna, los anhelos y las aspiraciones comunes».

Pero la finalidad principal que perseguía el proyecto del doctor Pellegrini, era, como él mismo lo expresaba, la de aminorar o vencer la resistencia instintiva del extranjero, a renunciar expresamente a su nacionalidad de origen, que en concepto de su autor, es debida a cierta prevención contra un acto tan natural y lógico, hasta el punto

de que «hombres que están completamente vinculados al país; que ven en la República su segunda patria; que han formado aquí su hogar, su familia, su fortuna, cuyos hijos son argentinos y se sienten ellos también argentinos por sus anhelos y aspiraciones; sin embargo, se retraen de legalizar esta situación, de hacerse argentinos en derecho, porque se ha creado una atmósfera de disfavor, en contra de ese acto, la cual no ha existido ni existe en otras grandes naciones».

«Este proyecto—terminaba el doctor Pellegrini—tiene el propósito de destruir esa prevención, de establecer que la ciudadanía argentina es un honor que legaliza la situación del extranjero desvinculado ya de su patria de origen; que lo coloca en situación de ejercer los derechos políticos y lo vincula definitivamente a esta su segunda patria, a la que pertenece ya de hecho por vínculos indisolubles.

Trataba, pues, el doctor Pellegrini de salvar lo que en su concepto era un escrúpulo del extranjero—renunciar su ciudadanía de origen—acordándole la naturalización con carácter honorífico: en realidad, hay algo más que la simple resistencia atávica del individuo, en este conflicto de nacionalidades, vinculado como él está a intereses políticos y sociales en pugna (1).

G) PROYECTO GOUCHON

En 1904, el doctor Gouchón presentó a la Cámara de Diputados, un proyecto de reforma a la ley de 1869, fundado como algunos de los que le precedieron en la idea de naturalizar automáticamente al extranjero (2).

Por sus disposiciones se incorporaba al extranjero a la nacionalidad argentina, cuando hubiera cumplido cinco años de residencia en la República, y siempre que abonare contribución territorial no menor de cincuenta pesos anuales,

---

(1). La cuestión de la doble ciudadanía es, por tal razón, materia de un libro especial de este estudio.

(2). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1904, página 171.

o contribución comercial de cien pesos, o que hubiere desempeñado cargo de profesor en la enseñanza pública nacional o provincial.

Además contenía este proyecto, una serie de disposiciones referentes a la formación de los padrones de extranjeros que debían ser formados sobre la base de las listas de extranjeros enviadas por los directores de rentas y de instrucción pública de cada distrito electoral, y recibidas éstas por las juntas electorales, o por los gobernadores de los territorios en su caso, se fijarían en parajes públicos por un término de quince días.

El extranjero incluído en dichas listas tenía un plazo de seis meses para formular su oposición a la ciudadanía, vencidos los cuales, si no se hubiera presentado el interesado, quedaba incorporado a la lista de ciudadanos, incluídos en el registro cívico respectivo.

Por último el extranjero naturalizado estaba exento de servir contra su patria de origen.

H) PROYECTO AYARRAGARAY

A esta iniciativa del doctor Gouchon, siguió la del doctor Lucas Ayarragaray, quien en Julio de 1908, (1) presentó a la Cámara de Diputados, un proyecto disponiendo que serían considerados ciudadanos los extranjeros residentes por un término de diez años o los que, habiendo residido cinco años estuviesen casados con mujer argentina o tuvieran hijos argentinos, o poseyeran bienes raíces.

Se admitía por este proyecto, la opción del extranjero por la conservación de la ciudadanía de origen, la que debía ser manifestada, dentro del último año de los diez o los cinco de residencia, ante el juez letrado, jefe de registro civil o en otra forma auténtica.

Además no se admitía la naturalización de los extranjeros sentenciados en país extranjero o en la República por cual-

---

(1). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1908, página 477.

quier delito, y los que hubieran sido expulsados por sus ideas anarquistas exteriorizadas en peligro de la paz pública, que solicitaran la ciudadanía.

Decía el doctor Ayarragaray, en apoyo de su iniciativa:

«Yo creo que cuanto sea mayor el número de ciudadanos de capacidad política y económica que incorporemos a la población de la República, reposarán los gobiernos y los partidos sobre bases más extensas y más sólidas, tendrán un concepto más elevado de su misión y perseguirán, también objetivos más respetables, con ideas más positivas inspiradas en el sentimiento general».

La doctrina jurídica directriz, del proyecto era la del domicilio.

«El proyecto que he presentado tiene como criterio fundamental la residencia o el domicilio, que hoy tiende a ser en la legislación universal el fundamento que determina el derecho civil y paréceme que en países de inmigración como el nuestro, debe ser el que fije preferentemente el derecho político».

De allí, pues, extraía todas sus conclusiones el autor de la proyectada reforma.

Inspirado el doctor Ayarragaray, en la necesidad de conceder la ciudadanía a individuos arraigados en el país, fijaba el término de diez años para considerar suficientemente impregnado al extranjero de las modalidades y costumbres del pueblo argentino.

«No se me podrá tachar—decía—de que trato de incorporar precipitadamente, y sin calificación, al elemento extranjero. Cuando un extranjero ha pasado ya un largo lapso de tiempo en el país, podemos considerarlo incorporado a la colectividad político-social y económica argentinas: trabaja, produce, crea industrias, adquiere propiedades; ha contribuído con la vasta acción social a formar parte, con el elemento nacional, de esta patria argentina».

A estas ideas del doctor Ayarragaray, ha observado un

erudito autor argentino (1) que «la residencia sola, por larga que sea, no constituye la compenetración; al menos cuando se trata de razas refractarias, como la israelita, acampada desde hace siglos en medio de pueblos cristianos, inconfundida e inconfundible con ellos; o cuando faltando el vínculo del idioma común o semejante, los extranjeros constituyen a modo de colonias entre sí, como sucede con los ingleses y alemanes en pueblos latinos, o con éstos en pueblos sajones. La residencia es un elemento muy importante sin duda alguna; pero el aceite y el agua pueden residir indefinidamente juntos en el mismo frasco, sin que ni aún agitándolos se mezclen y compenetren sus moléculas sino durante el tiempo preciso para recobrar en el reposo el orden, y la situación que corresponden a sus desiguales densidades» (1)

Al proyecto del doctor Ayarragaray, siguieron en el año 1911, los de los doctores Marco A. Avellaneda y Manuel A. Montes de Oca, presentados en Junio de ese año.

I) PROYECTO AVELLANEDA

El proyecto del doctor Avellaneda se refería a la ciudadanía de los extranjeros empleados en los cargos de la administración nacional, sean civiles o militares a quienes se obligaba a aceptar la ciudadanía argentina o dimitir, exceptuándose de estas disposiciones únicamente a los extranjeros que desempeñasen comisiones o funciones especiales y de carácter transitorio (2).

Manifestó el doctor Avellaneda, al presentar su proyecto, que él estaba inspirado en la iniciativa del doctor Manuel Quintana, enunciada en 1902, y que fué informada por el doctor Mariano de Vedia.

---

(1). Durá, op. cit., pág. 136.

(2). Este proyecto ha sido criticado con posterioridad (año 1913) por el doctor Lisandro de la Torre, quien presentó también un proyecto de naturalización de cuyas disposiciones nos ocupamos en seguida. El doctor de la Torre, tachaba el proyecto de inconstitucional en cuanto impone la ciudadanía, contrariando la disposición del artículo 20, «in fine», de la Constitución Nacional.

«Que el extranjero, señor Presidente — decía el doctor Avellaneda—que se acoge a las franquicias de nuestra Constitución, que no paga la contribución de sangre, que está bajo el amparo de nuestras leyes liberales y protegido al propio tiempo por la nacionalidad que conserva, se limite a labrar la tierra, a enseñar las ciencias y las artes, a ejercer las industrias, a comerciar, a hacerse propietario, a asegurar su bienestar y el de los suyos, que se limite a comprometer nuestra gratitud colaborando en la obra sin término de la prosperidad nacional; pero que mientras se resista a tomar carta de ciudadanía deje como un derecho de los argentinos, el de formar parte del gobierno y de la administración del país».

Y agregaba, «no se trata de hostilizar al extranjero, sino de levantar el sentimiento de la nacionalidad colocándolo donde debe estar colocado y en que está en todos los países importantes. Además—terminaba—con esto se encuentra un medio eficaz y conveniente de fomentar la ciudadanía legal».

J) PROYECTO MONTES DE OCA

En cuanto al proyecto del doctor Montes de Oca, consistía en limitar las facultades discrecionales de que está investido el magistrado para apreciar las condiciones del solicitante de la ciudadanía, por la ley que rige, exigiendo la prueba de la buena conducta del aspirante y rehusando la naturalización a los extranjeros comprendidos en las leyes de expulsión y de defensa social.

Este proyecto, restrictivo, como se ve, estaba fundado en las graves deficiencias de que adolece la ley, que, como decía su autor, carece de la elasticidad necesaria para lograr los fines que inspiraron a sus autores, no habiendo producido la asimilación de los extranjeros en gran escala a nuestra nacionalidad.

Hacía resaltar elocuentemente el doctor Montes de Oca, los defectos de la ley, que permite la incorporación de elementos nocivos y peligrosos para la colectividad.

«La Suprema Corte de Justicia—decía—ha resuelto en una sentencia siempre recordada, que la carta de ciudadanía es una gracia que la Nación acuerda a los que se encuentran en determinadas condiciones; y que, si bien hay interés en extenderla a los extranjeros que traigan por objeto, como dice la Constitución, labrar la tierra, mejorar las industrias, introducir y enseñar las ciencias y las artes, hay también interés en restringir la acción de aquellos que pretenden fundirse en la nacionalidad argentina con miras malsanas, que son elementos deletéreos que no se amoldan a nuestras costumbres y a nuestro modo de ser, y que no han adquirido para con el país aquellos efectos que explican y autorizan, y aún obligan la adquisición de la nacionalidad.

«La República Argentina, por el vigor de su raza y por la naturaleza de su clima, asimila, sin duda, una cantidad de extranjeros, que se presentan y se han presentado, siempre—desde Billinghurst que fué el primero—hasta la fecha, ante las autoridades competentes pidiendo una carta de ciudadanía en virtud de altos móviles; pero también es verdad que los juzgados federales están asediados por una cantidad de individuos que sólo procuran adquirir la carta de naturalización para escapar al rigor de la ley de defensa social o para adquirir el derecho al voto que luego enajenan al mejor postor en las contiendas electorales.

«La Nación—concluía sabiamente de estos hechos el doctor Montes de Oca—tiene la obligación de facilitar la incorporación del extranjero que de buena fe adquiere asiento en el país y se incorpora a nuestra nacionalidad; pero tiene también la obligación de detener el avance de aquellos, que, como elementos corruptores, atentan contra los principios de nuestra Constitución».

He aquí, el verdadero concepto de la naturalización, arma de doble efecto, de selección del elemento malsano y de generosa admisión y recompensa al extranjero de empresa y de labor.

He aquí, también, la tendencia de muchos de los par-

lamentaristas argentinos que se han ocupado de la materia que deberá inspirar la futura reforma de la ley.

Dos años, apenas, después de esta sabia iniciativa, dos nuevos y madurados proyectos, eran presentados al mismo cuerpo legislativo, inspirados en esa doble tentativa de propender a la naturalización, rodeando al aspirante de beneficios y de seguridades.

Uno de dichos proyectos era del doctor Lisandro de la Torre y el otro del doctor Carlos F. Gómez: ambos fueron presentados en las sesiones de 1913.

K) PROYECTO GOMEZ

El proyecto del doctor Gómez, innovaba en absoluto, con respecto al sistema adoptado por la ley de 1869.

Se implantaba por este proyecto, un riguroso proceso de fiscalización en la tramitación de las cartas de ciudadanía, exigiéndose acreditar la residencia de dos años en el territorio de acuerdo a la cláusula constitucional y el domicilio de un año anterior a la presentación, dentro de la jurisdicción del Juzgado competente y, además la buena conducta del aspirante.

La prueba testimonial, era admitida, para justificar la residencia, sólo en el caso de que el solicitante estuviese casado con mujer argentina, o tuviese hijos argentinos, o fuese propietario; los que no se hallaren en estas condiciones deberían acreditar esos extremos por medio de prueba documental.

El hijo de ciudadano argentino, nacido en el extranjero, podía obtener su naturalización, previa justificación de haber cumplido la obligación de enrolarse impuesta por las leyes.

Por otra disposición se excluía de la naturalización a los que no tuviesen buena conducta y—lo que es entera-

mente nuevo—a los que no supiesen hablar el idioma español (1).

La ciudadanía se perdía, a tenor de las disposiciones de este proyecto, por la nacionalización en país extranjero, por la aceptación de títulos de nobleza, según lo establecido por el artículo 16 de la Constitución Nacional, por traición a la patria, (artículo 103 de la misma), por eludir el servicio militar, por desertar del ejército en caso de guerra nacional, por tomar el servicio de las armas, en el extranjero, sin permiso del presidente de la Nación.

Por último, se consideraba que el extranjero, que restableciese su residencia en el país de origen, sin intención de volver a la República, la que se presumía «juris tantum», por la residencia de dos años en el exterior, adquiría nuevamente su ciudadanía de origen y perdía la argentina.

Un precepto especial disponía que todo ciudadano naturalizado tendría derecho a solicitar, y debería recibir, mientras permaneciera en el extranjero, la misma protección acordada a los nativos.

Estas dos últimas disposiciones, tienen particular interés desde el punto de vista del derecho internacional y han sido debatidas, como lo veremos en un capítulo próximo, en los Congresos y Conferencias que se han ocupado de la materia de la ciudadanía en el caso de conflictos entre los países de inmigración y los europeos (2)

L) PROYECTO DE LA TORRE

Inspirado en análogas ideas al estudiado, el proyecto de reforma a la ley de naturalización del doctor de la To-

---

(1). Palpita en esta disposición, la idea del autor del proyecto de incorporar a la nacionalidad, únicamente elementos que ofrezcan grandes facilidades para su asimilación.

En otra ocasión hemos también expuesto la necesidad de nacionalizar sólo a elementos que se encuentren compenetrados de las modalidades del pueblo argentino; la iniciativa del doctor Gómez, era sin duda en ese sentido, muy prudente.

(2). Véase a este respecto el estudio referente a la cuestión de la doble ciudadanía como medio de solución de los conflictos internacionales de ciudadanías simultáneas.

rre, contenía también gran número de disposiciones nuevas, tendientes a garantizar la selección de los solicitantes de cartas de ciudadanía.

La iniciativa del doctor de la Torre, consistía en acordar la ciudadanía a los extranjeros de 21 años de edad que hubieren residido dos años en el territorio de la República y lo solicitaren en las oficinas enroladoras, siempre que, además reuniese el aspirante alguna de las siguientes condiciones:

1.° Ser casado con mujer argentina;

2.° Tener hijos argentinos;

3.° Ser propietario de bienes raíces avaluados en 5.000 pesos, para el pago de la contribución directa;

4.° Ser hijo de ciudadano naturalizado que al tiempo de la naturalización del padre era menor de edad;

5.° Desempeñar con honradez empleos de la Nación o de las Provincias.

Además los extranjeros mayores de 18 años, con más de dos años de residencia, y los mayores de 21 que no se encontrasen en las condiciones enunciadas, adquirían la ciudadanía argentina, acreditando su residencia y moralidad ante los jueces federales del respectivo domicilio.

El ciudadano no podía ejercer los derechos políticos hasta la edad de 21 años.

Se mantenía la disposición de la ley, que permite acreditar la opción de la ciudadanía argentina ante los jueces federales respectivos a los extranjeros hijos de argentinos nativos, que de tal modo adquirían la ciudadanía argentina.

El proyecto, contenía además disposiciones referentes a la pérdida de la ciudadanía por los delitos de traición a la patria, deserción del ejército o de la armada en caso de guerra nacional y por cancelación del enrolamiento, operado de acuerdo a las disposiciones del mismo proyecto, que prohibían la naturalización de los dementes, sordomudos, condenados por sentencia infamante, o por delitos contra la

propiedad, tratantes en blancas, quebrados fraudulentos, mendigos y anarquistas.

Preguntábase el doctor de la Torre, al presentar a la Cámara su iniciativa, qué factores contiene y cuáles excluye el electorado argentino, y respondía:

«Miremos rápidamente a nuestro alrededor. En las ciudades atareadas y fabriles del litoral, en Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, el comercio que las anima, la industria incipiente, parte de la banca, gran parte de la propiedad territorial, la dirección de las usinas, y de las empresas que explotan los grandes servicios públicos, todo, o casi todo, está en manos de extranjeros no naturalizados.

«En las campañas, sucede otro tanto—agregaba el doctor de la Torre.—El 80 por ciento de los labradores, el 50 por ciento de los braceros, la mitad de los pequeños propietarios, el 70 por ciento de los negociantes en frutos y granos, y la casi totalidad de los comercios minoristas, está en manos de los extranjeros».

Constataba el doctor de la Torre, la desoladora situación de que hablaba, que en su concepto respondía a las fallas de la ley de naturalización que, como se ha venido estudiando a través de los proyectos expuestos, se debe a la falta de incentivos que ofrece al extranjero para incorporarse a la nacionalidad que le brinda tantos halagos y le concede tantos beneficios, y concluía su tesis reprobando la tendencia de restringir la naturalización:

«Es muy plausible sin duda, impedir la naturalización de malos elementos que encierra el país; aunque más plausible sería que el Poder Ejecutivo evitara su entrada, pero no basta ello para justificar las dificultades que se oponen a la admisión de los extranjeros sanos».

LL) PROYECTO ESCOBAR

En 1914, el doctor Saúl Escobar, a la sazón diputado nacional, presentó a la Cámara un proyecto de nueva ley

de ciudadanía y naturalización, que bajo muchos aspectos es digno de estudio.

Contrayéndonos a las disposiciones que legislaban la situación del extranjero, corresponde estudiar el proyecto a partir del título II.

Se disponía (art. 2.º) que «los extranjeros mayores de 21 años con residencia inmediata y contínua de más de dos años, adquirirían la nacionalidad argentina, acreditando ante los jueces federales en las ciudades que sean asiento de juzgados de sección, o de juzgados letrados de territorios, y fuera de ellos, ante las oficinas de enrolamiento militar del respectivo domicilio, siempre que a su respecto existieran algunas de las siguientes circunstancias:

1.º Ser casado con una persona argentina;

2.º Tener hijos argentinos;

3.º Ser propietario de bienes raíces avaluados en más de 5.000 pesos moneda nacional para el pago de la contribución territorial;

4.º Desempeñar o haber desempeñado con honradez empleos de la Nación o de las Provincias.

Los extranjeros mayores de 21 años que no llenaran alguna de las circunstancias del artículo anterior, adquirían la nacionalidad argentina—según se disponía en el artículo 3—acreditando su residencia inmediata y contínua de más de dos años en el país y su moralidad y buenos antecedentes, ante los jueces federales y de territorio del respectivo domicilio.

Y por el artículo 4.º se facultaba a los extranjeros mayores de 21 años, que no hubieran alcanzado los dos años de residencia en la República, para solicitar la naturalización, acreditando ante los jueces federales o de territorio haber asistido a una acción de guerra en defensa de la Nación.

De este modo, se reglamentaba el artículo 20 de la Constitución fijándose como servicios extraordinarios el país que comportaran la exención del requisito de residen-

cia, haber asistido a una acción de guerra en defensa del país.

El aspecto esencialmente procesal de la adquisición de la nacionalidad está contenido en el título III que fija las reglas pertinentes.

El artículo 5.º de ese título determinaba que los extranjeros deberían cumplir, según su respectiva situación, los siguientes requisitos:

a) Los comprendidos en el artículo 2.º comparecerían personalmente ante la autoridad allí indicada y manifestarían su voluntad en un libro especial, haciendo mención de su nombre y apellido, edad, descripción personal, ocupación, lugar de nacimiento, designando pueblo, provincia, ciudad, nación, en caso de tenerla, último domicilio en el exterior, fecha de llegada a la República, nombre del buque si fuese posible, fecha del matrimonio, nombre, apellido y lugar del nacimiento del cónyuge, fecha del nacimiento de los hijos y lugar; determinación del inmueble, fecha de la adquisición y protocolo donde constase la transferencia; nombre, domicilio y ocupación de los testigos mayores de edad que sepan leer y escribir, con residencia en la jurisdicción del juzgado y que no se hubieran ausentado del país en los dos años anteriores a la fecha y que depondrían sobre la moralidad, edad, nacionalidad y residencia del postulante si no presentaba los documentos respectivos.

En presencia de la solicitud, el juez debía ordenar a la policía la remisión de los antecedentes del solicitante recibiéndose, sin perjuicio de tal medida, la prueba a que se refería el párrafo anterior, y finalmente, expediría después de 6 meses, la autorización para enrolarse, que era válida por un plazo de tres meses.

b) Los extranjeros comprendidos en el artículo 3, debían acreditar los extremos de residencia y buena conducta ante el juez federal o de territorio en el caso respectivo.

c) Los extranjeros de que hablaba el artículo 4 debían ofrecer la prueba de su intervención en la acción de guerra a que aquél hacía referencia.

d) Los extranjeros en el caso del inciso b) podían presentar los testigos respectivos ante el juzgado del domicilio de estos últimos.

Las disposiciones restantes determinaban los requisitos del juramento de fidelidad al país (art. 6.º) y de la renuncia de todo título nobiliario (art. 7.º) como obligatorios para todo aspirante a la ciudadanía argentina y establecían que se publicarían avisos por noventa días, para que se opusieran los interesados en contradecir el derecho del peticionante (art. 8.º); se comunicaría al Ministerio de Justicia, la concesión de toda carta (art. 9.º) y se acordaba la gratuidad de las actuaciones (art. 10).

Pero no eran éstas las únicas cláusulas tendientes a garantizar la selección de los futuros ciudadanos, y el título IV, establecía disposiciones de exclusión para determinadas categorías de individuos.

Con ese fin, se especificaba en el artículo 11 que no podrían obtener la nacionalidad argentina las personas:

1.º Dementes y sordomudos;

2.º Condenados por sentencia infamante o por delitos contra la propiedad, aunque hubieren cumplido su condena, se les hubiere indultado, conmutado o amnistiado;

3.º Tratantes de blancas;

4.º Quebrados fraudulentos;

5.º Mendigos, vagos, sin profesión o rentas o medios de vida;

6.º Afiliados a sectas que profesasen ideas que combatan las formas de gobierno organizado y civilizado;

7.º Procesados por falsificación y por apropiación o malversación de caudales públicos;

8.º Dueños y gerentes de prostíbulos y usureros:

9.º Los que no supiesen expresarse en idioma castellano.

Este sistema de selección preventiva encontraba su complemento en el título V que trataba la pérdida de la nacionalidad.

Se incurría en dicha sanción (art. 12):

1.º Por naturalizarse en país extranjero;

2.º Aceptando títulos de nobleza de los que habla el artículo 16 de la Constitución y usando, aceptando u ostentando títulos, honores o empleos de gobiernos extranjeros sin permiso del Congreso;

3.º Por la deserción del ejército o de la armada;

4.º Por traición a la patria (art. 103 de la Constitución Nacional);

5.º Por cancelación del enrolamiento, de acuerdo a lo prescripto en el artículo 11 de la ley;

6.º Por no haberse enrolado dentro del término que determinaba el artículo 5.º de la ley.

Directamente destinado a la naturalización, el artículo 13 del proyecto, establecía que quedaría anulada la carta concedida por error o fraude.

El ausentismo por dos años del país y el establecimiento de residencia en el país de origen, hacía perder al extranjero naturalizado, la ciudadanía adquirida, admitiéndose sin embargo la prueba en contrario de esta presunción (arts. 14 y 15).

Terminaba el título que estudiamos con las disposiciones de los artículos 16 y 17 que determinaban que el Congreso sería la autoridad encargada de acordar la readquisición de la ciudadanía.

Sin detenernos en el título VI (arts. 18 a 22) que establecía las penas correspondientes a la violación de las disposiciones estudiadas, nos corresponde terminar esta exposición, haciendo referencia al siguiente que precisaba las reglas de nacionalización de la mujer extranjera.

El artículo 23, disponía en ese sentido que la mujer extranjera, obtendría la nacionalidad argentina, siempre que se encontrara en las mismas condiciones que el varón extranjero, pero debería acudir ante el juez federal o de territorio exclusivamente, quien substanciaría el pedido con arreglo a lo que al respecto quedaba establecido, y el artículo 24 obligaba a la mujer extranjera casada a obtener

la venia de su marido para adquirir la nacionalidad argentina.

Ambas disposiciones son enteramente originales, no encontrándose en la legislación vigente, proyectada o derogada, ninguna similar.

Con ellas podían evitarse las dudas que origina el texto de la ley 346, y que prácticamente han dado margen a que en un mismo caso judicial se sustenten todas las opiniones que nos llevan desde la negación de la carta de ciudadanía a la mujer extranjera, hasta la concesión de dicha carta con el goce de los derechos políticos inherentes a la condición de ciudadano (1).

Exponía el doctor Escobar, fundando esta iniciativa, la situación real del país ante la naturalización de extranjeros y después de demostrar la inexistencia del peligro de una posible absorción por el elemento exótico, que consideraba, con verdad y justicia, fruto de una equivocada propaganda alarmista, consideraba el problema desde un punto de vista de alta política social.

«Actualmente—decía, en tal sentido—tenemos alrededor de 50.000 extranjeros con carta de ciudadanía argentina. Preciso es decirlo—constataba—la mayor parte de ellos no la ha solicitado por propia determinación, por cariño al suelo, por vínculos nobles y levantados, sino a instigación de agentes electorales, de otras épocas y de la presente, a requerimiento absurdo de la administración nacional, provincial y municipal, cuando se trata de la provisión de empleos públicos, a instigación de elementos perniciosos que merodean por los tribunales de justicia, sean abogados o no, que lucran con la ciudadanía, apañando miserables, engañando infelices o menoscabando la administración de justicia so pretexto de dádivas a sus miembros más o menos encumbrados.

---

(1). Estudiando la reforma de la ley de 1869, N.º 346, más adelante, exponemos y comentamos el fallo a que aquí hemos hecho referencia.

Y más adelante, consideraba el doctor Escobar, la actitud de los extranjeros que rehuyen la naturalización.

«Si el extranjero honesto. de fortuna, de posición elevada, con hijos argentinos y arraigado al país, no solicita la nacionalidad argentina, será—decía el autor del proyecto—porque no le interesa y nada le obliga a ello, de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Nacional. Quedará siempre protegido por las amplias cláusulas constitucionales no superadas por país alguno de la tierra, pero no tendrá motivo para quejarse amargamente de la legislación y gobierno de la República (1) desde que no ha querido participar en la elección de gobernantes y legisladores.

Tal ha de ser, en efecto, el punto de mira del legislador que emprenda la reforma de la ley de naturalización y corresponderá, en presencia del problema que significa el desinterés y desgano que revelan los extranjeros por naturalizarse, arbitrar el sistema que determine a esos mismos extranjeros a incorporarse a la nacionalidad.

---

(1). Es éste un aspecto sumamente interesante que se ofrece al observador cuando se estudia el problema del extranjero. Hemos de volver sobre la extraña situación que significa el desinterés de algunos extranjeros por el ejercicio de sus derechos políticos.

CAPITULO DECIMOSEXTO

BASES PARA LA REFORMA DE LA LEY DE 1869

Crítica jurisprudencial

I

BASES PARA LA REFORMA DE LA LEY DE 1869

Conclusiones extraídas de los proyectos presentados al Congreso Nacional y de la práctica de la ley.

Ideas generales para la reforma.

La jurisprudencia federal, precioso auxiliar del legislador para la obra futura.

Medio siglo de vigencia de la ley, ha puesto claramente en evidencia sus fallas y ha revelado la urgencia de la necesidad de su reforma.

La uniformidad de opiniones que ligeramente hemos expuesto, reflejada en la serie de iniciativas estudiadas, es la mejor aserción a este respecto: muchos y graves son, sin duda, los defectos de la ley.

Los publicistas y legisladores argentinos han estudiado la gran cuestión de la naturalización bajo los distintos aspectos que ella presenta.

De acuerdo a un criterio clasificatorio, podrían dividirse los proyectos llevados al Congreso en dos grandes grupos, colocando en uno de ellos aquellas iniciativas inspiradas en dar facilidades al extranjero para naturalizarse, y que tendían

a asimilar, por ese medio, a la nacionalidad, el mayor número de individuos; y llevando al otro grupo las reformas cuya idea directriz es la de seleccionar los aspirantes a la ciudadanía, animadas en el propósito de depurar en el más alto grado el elemento inmigrado.

Parecería que ambas direcciones fueran opuestas, pero en realidad, un examen sereno del problema nos llevará forzosamente a la conclusión de que una y otra orientación deben ser tenidas en cuenta por el reformador.

Y ello es lógico.

¿Quién podría sostener, apoyado en razones valederas, que para hacer el mayor número de ciudadanos es indispensable que la colectividad renuncie al supremo poder de control que debe ejercer sobre el individuo que aspira a nacionalizarse?

Es evidente que facilitar la naturalización, no significa abrir la puerta a todos los elementos — morales o no, trabajadores o vagos, útiles o perniciosos — que llegan al país.

La tendencia a facilitar, encontrará su expresión legal en el precepto que suprima trámites inútiles, que abrevie el expedienteo.

La idea de selección hallaría cabida, incluyendo en el texto de la ley disposiciones que exigieran la demostración de las condiciones morales del individuo, de su grado de asimilación al ambiente, de la espontaneidad de su solicitación de la ciudadanía.

En una palabra, queremos que la naturalización sea un acto sencillo y desprovisto de dificultades, pero queremos, igualmente, que esa franquicia sea concedida al extranjero honrado y laborioso, cuya incorporación signifique realmente el cumplimiento de los fines constitucionales.

En consecuencia, la labor del reformador debe estar sostenida por dos principios fundamentales: la consolidación de la nacionalidad, a la cual se ha de llegar por la asimilación del elemento extranjero, por una parte, y el cumplimiento de un principio de justicia distributiva, que tiende a brindar-

le la naturalización en recompensa de su acción útil a la colectividad.

Zeballos, en ocasión de tratarse la inclusión de un precepto, en cuya virtud el extranjero debería naturalizarse para poder obtener los beneficios de una jubilación como funcionario público, señalaba desde su banca de diputado nacional, la necesidad de arbitrar una fórmula cuya aplicación produciría la asimilación del extranjero a nuestro medio anbiente (1).

Y en brillante discurso, señalaba las proyecciones del problema:

«¿Qué será de Buenos Aires — decía — dentro de medio siglo, sin calcular más allá?

«¿Qué será de ella, cuando en diez y ocho años ha crecido en una proporción de trescientos mil habitantes, de los cuales, a veces, creo que un cincuenta por ciento es de extranjeros? ¿Qué será de las instituciones argentinas, cuando no tengamos en nuestro país, sino trigo, maíz, palacios e industrias, pero no ciudadanos que sepan practicarlas, defenderlas y perfeccionarlas?»

Y en otro pasaje de su discurso, agregaba:

«La nacionalidad no se forma cuando la masa es extraña, cuando la masa viene reclutada en todas las capas sociales y en todas las regiones del mundo, sin objetivos patrióticos y sin otro propósito para ella que el de lucrar en el orden material y de perfeccionarse en el orden moral».

«Si ofrecemos con generosidad al extranjero el medio de levantarse, moral y materialmente, en el seno de nuestra patria, no procedemos solamente cumpliendo el deber humanitario de dar a los desvalidos de toda la tierra y a los esfuerzos legítimos de todas las nacionalidades, un territorio, un temperamento e instituciones propicios; nosotros respondemos a sentimientos más grandes: al propósito de reunir los elementos morales y materiales para engrandecer nuestra nacionalidad en el futuro.

---

(1). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1887, tomo 2.°, página 445.

«Y este propósito se descuida, señor Presidente, cuando recibimos una masa enorme de inmigración, cuando aumentamos la población con elementos exóticos, en proporciones que superan abultadamente el aumento de población por la evolución nacional, y cuando nos limitamos a aclimatar en nuestra tierra elementos de trabajo nacional, y al descuidar la formación de esos elementos, descuidamos por completo garantir el porvenir de nuestra nacionalidad».

Por otra parte, para cumplir los fines de nuestra Constitución, es necesario facilitar en cierta medida la adquisición de la nacionalidad por parte del extranjero, retribuyendo en justa compensación, su aporte al progreso y bienestar general.

«La gravedad y lo complejo de este problema de la población extranjera en la Argentina — dice el doctor Barroetaveña estudiando este asunto (1) — salta a la vista al pensar que esa población no es transitoria ni ambulante, ni tampoco de una misma procedencia europea, ni menos abriga espíritu hostil a la República, sino, por el contrario, su voluntad es permanecer definitivamente vinculada al país en múltiples formas, profesar simpatía a la nación hospitalaria, coadyuvar al desarrollo económico e industrial y solidarizarse con nuestros progresos y con todas nuestras aspiraciones de cultura y de bienestar; acompañarnos, en suma, en la buena, como en la mala fortuna, marcando vigorosamente el enriquecimiento material y aumentando con sus familias la población nativa».

En seguida, comprobaba el doctor Barroetaveña, la situación creada por el alejamiento del extranjero de la acción pública:

«Mientras tanto — agregaba en ese sentido — y no obstante esos poderosos vínculos perpetuos con la República, los extranjeros permanecen extraños a la vida política y al gobierno, que los afecta en las relaciones y en los intereses más caros, privando a la Nación de un factor coadyuvante

---

(1). Barroetaveña, «Naturalización de Extranjeros», pág. 4.

de más de medio millón de hombres para las contiendas políticas. El fenómeno, como se ve, es grave, complejo, extraño y absurdo, contemplado del punto de mira de las conveniencias nacionales y del bienestar de los mismos extranjeros».

Para remediar tan grave mal, se ha ideado un sistema caracterizado por lineamientos propios.

Esta es la génesis del sistema llamado de ciudadanía automática, que en síntesis consiste en atribuir la nacionalidad al extranjero sin necesidad de un acto positivo suyo, después de un cierto período de residencia en el país.

Hemos expuesto ya, los proyectos parlamentarios basados en este principio: ellos, son los de los doctores Molina (1890), Olmedo, Molina, Mansilla y Dantas (1890), Barroetaveña (1894), Morel (1895), Gouchón (1904), Ayarragaray (1908).

Después, la iniciativa ha sido expuesta paralelamente a la doctrina de la doble ciudadanía, por el doctor Juan Carlos Garay.

La persistencia, a través de un largo espacio de tiempo, de esta teoría, es indudablemente, sintomática.

Parecería, en efecto, que ella es un medio de solución al problema de la naturalización de extranjeros.

Pero, el estudioso debe ahondar en la grave cuestión.

Por nuestra parte, coincidiendo en la mira de sus autores, de brindar al extranjero los beneficios derivados de la ciudadanía, le oponemos, sin embargo, algunos reparos.

¿Contendrá, nos preguntamos, este sistema de la ciudadanía automática, los recaudos suficientes para garantizar la depuración de los nacionalizados?

No se nos oculta la dificultad que existiría para responder a una pregunta que envuelve una faz del problema, de suma trascendencia, ateniéndonos a la hipótesis pura, pero es que nosotros hemos tenido ese sistema en pleno funcionamiento.

Volvamos los ojos al pasado y recordemos el decreto de 1829, que concedió la ciudadanía a todos los extranjeros

residentes que hubieren tomado las armas en las milicias urbanas, sin solicitación alguna de parte de ellos (1).

Pensemos en los resultados de esta disposición, derogada en 1830, por un nuevo decreto cuyo preámbulo decía que: «sería contrario a los más graves intereses del país, que continuase vigente el decreto por el que fueron declarados en masa ciudadanos de la provincia todos los extranjeros que habían tomado las armas en defensa de la causa que se sostenía en la ciudad. Esta declaración importa una notoria ilegalidad; traspasa todos los límites de las condiciones que la ley exige para acordarse el título de ciudadanía; confunde a hombres, quizás sin acogida en su propio país, con extranjeros respetables, de cuyo hospedaje se honra la provincia, y cuya industria y moral reporta a la República notables beneficios...»

Por nuestra parte, encontramos justa la concesión de la ciudadanía automáticamente, en cuanto puede significar una retribución de beneficios hacia el extranjero honesto y laborioso, pero sugerimos el inconveniente que podría traer el establecimiento del sistema, sin crearse simultáneamente institutos que pudieran garantizar la selección.

Esa institución será el registro de extranjeros a que nos referiremos más adelante.

Es dentro de esta corriente de ideas, que pensamos que para implantarse el sistema de la ciudadanía automática, es necesario rodearlo de los requisitos de selección de extranjeros que, ante todo, garanticen sus condiciones morales.

La jurisprudencia federal, en cuanto se refiere a la selección de los aspirantes a la ciudadanía, es una enseñanza provechosa, porque trasunta la vida de la ley y nos descubre sus fallas y sus ventajas.

De allí que nuestra crítica personal del sistema vigente, esté inspirada en los casos jurisprudenciales que revelan el propósito de nuestros magistrados de dar las fórmulas de solución que armonicen el supremo interés social con las aspiraciones particulares.

---

(1). Véase pág. 90 de esta obra.

II

FACTORES QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA PARA LA REFORMA PROYECTADA

Hemos dicho, al exponer el sistema legal vigente, cuales son los vacíos y defectos de la ley de 1869.

Podemos concretar su estudio en los siguientes puntos:

A) SELECCION DE EXTRANJEROS QUE ASPIRAN A LA NATURALIZACION

a) Por los antecedentes de conducta.

La carencia de disposiciones a este respecto es, sin duda, uno de los mayores inconvenientes del régimen actual.

Ello ha dado resultado en la práctica, a una jurisprudencia sumamente interesante que, supliendo las deficiencias legales, niega la ciudadanía a los extranjeros indeseables.

«Manteniéndose un sobreseimiento provisional sobre el postulante de carta de ciudadanía, no corresponde otorgarle dicha carta», ha resuelto el juez doctor Escobar.

Y la Cámara Federal de la Capital confirmó ese fallo (29 de Diciembre de 1919), manifestando que, «si bien la ley 346 no exige precisamente la información de **vita et moribus,** no ha podido conceder el beneficio de la ciudadanía, sino a los extranjeros cuya incorporación represente utilidad positiva para el país, y en forma alguna aparezca inconveniente o no deseable» (1).

---

(1). Jurisprudencia Argentina, tomo 3.°, pág. 1001.

En la misma doctrina están informados gran número de fallos de la Cámara Federal que niegan la ciudadanía a los individuos de mala conducta, especialmente a los condenados por delito común (1), condenados por hurto (2), sometidos a la Justicia de Instrucción por quiebra fraudulenta (3), a los que ofrezcan reparo de cualquier índole en sus antecedentes personales (4) y condenados por homicidio (5).

El mismo Tribunal ha establecido que debe acordarse la naturalización cuando no haya inhabilidad legal (6).

La circunstancia de haber comparecido a los estrados de la justicia en calidad de simple indagado, no inhabilita para solicitar la naturalización (7).

b) Por las condiciones de arraigo.

Además de la buena conducta del aspirante, la jurisprudencia ha considerado otros aspectos para concederle o negarle la ciudadanía.

El idioma nacional es, indudablemente, un elemento de juicio para que el magistrado pueda discernir la naturalización.

Hemos visto que, en el proyecto del doctor Carlos F. Gómez (8), era exigido tal requisito como indispensable para la obtención de la ciudadanía.

Pues bien, a nuestros Tribunales les ha tocado pronunciarse sobre el particular, motivando esta circunstancia interesantes decisiones.

---

(1). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 31, pág. 94. «Gaceta del Foro».

(2). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 34, pág. 79 y tomo 39, pág. 281. «Gaceta del Foro».

(3). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 36, pág. 344. «Gaceta del Foro».

(4). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 37, pág. 281. «Gaceta del Foro».

(5). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 39, pág. 376. «Gaceta del Foro».

(6). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 23, pág. 236. «Gaceta del Foro».

(7). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 37, pág. 60. «Gaceta del Foro».

(8). Véase pág. 253 de esta obra.

Así, el doctor Escobar ha resuelto un caso de una petición de ciudadanía por un extranjero que sólo conocía su idioma de origen, pero no el castellano.

La resolución fué, en síntesis, la siguiente:

«Un extranjero analfabeto con más de 2 años de residencia en el país que no sabe darse a entender por escrito, sino en caracteres eslavos, demuestra no haberse asimilado al medio ambiente argentino en que ha vivido. Por lo tanto, no debe acordársele la carta de ciudadanía que solicita.

«El otorgamiento de la ciudadanía a miles de extranjeros en condiciones similares a las del solicitante, ofrece múltiples inconvenientes y peligros para la Nación, que deben evitarse a toda costa».

Los considerandos y fundamentos de la sentencia, son dignos de mención:

Decía el doctor Escobar (considerando 3.°), que «el Juzgado observa, que aun cuando el postulante resulta alfabeto, no sabe escribir en idioma castellano, pues las firmas que suscriben el documento de buena conducta de fs. 1, la solicitud de fs. 2 y el escrito de fs. 5, están extendidas en caracteres eslavos, escapando de tal suerte al conocimiento general de los habitantes de la Nación, quienes tienen en cierto modo la obligación común de usar el idioma castellano como vehículo de comunicación y están inexcusablemente obligados a ello las personas que ostentan o quieren ostentar el título de ciudadanos argentinos.

«Es realmente algo que choca al espíritu menos prevenido, que pueda presentarse la oportunidad a la República de tener que proteger los intereses de un ciudadano suyo en el extranjero, cuyo ciudadano revele vínculos tan extraños como el de autos para con el país al cual se adhiere, por acto tan trascendental como el de la naturalización.

«En esta materia de la concesión de la ciudadanía argentina, se observa toda suerte de opiniones, desde la que persigue la naturalización en masa, automática, de todos los extranjeros, hasta la de la xenofobia más acentuada, ya que ello es cuestión de la apreciación del opinante.

«Pero, es el caso establecer que no debe abandonarse a la buena voluntad esta materia tan delicada de la ciudadanía argentina, pues si sólo se la contempla con un bajo criterio electoral o con un mezquino concepto de asegurar ventajas materiales para los futuros naturalizados (evitar extradiciones, eludir la prestación del servicio militar en el extranjero, el pago de impuestos cambiando de nacionalidad, conseguir empleos oficiales, o conservarlos, etc.), se llegará, a no dudarlo, a crear un estado de perturbación social o de conflictos internos que en manera alguna debe consentirse».

En otro párrafo, sostenía el magistrado:

«Que si resulta violento acordar carta de ciudadanía a un extranjero analfabeto, es inadmisible concederla a un extranjero que revela a todas luces no haberse asimilado al medio ambiente argentino, como ocurre con el solicitante, y sería estupendo para el buen nombre de nuestra Nación, que llegásemos a poseer cantidades de ciudadanos argentinos que se diesen a entender por escrito en ruso, japonés, chino, hebreo, turco, etc., vale decir, en caracteres gráficos no latinos, pues de ahí, a la naturalización de personas que no supiesen expresarse verbalmente con mediana aceptación en castellano, no habría más que un paso» (1).

Tales consideraciones, decidieron al doctor Escobar a no hacer lugar al pedido de carta de ciudadanía que se formulaba.

c) Por el grado de cultura.

En un mensaje del Presidente de los Estados Unidos de Norte América, Harrison, decía:

«Nuestras leyes de naturalización deben ser modificadas, con el fin de tener mayores garantías respecto al carácter y buenas disposiciones de las personas que solicitan la naturalización. Las leyes actuales han resultado a menudo poco

(1). Gaceta del Foro, núm. 1434.

claras e ineficaces. Nosotros aceptamos un ciudadano sin conocer su voluntad a la vez que él se hace cargo de los deberes de tal, sin saber precisamente en que consisten. Los privilegios de la nacionalidad americana son tan grandes, y por otra parte, los deberes correspondientes a esa nacionalidad son tan graves, que es necesario conocer fundamentalmente a cada individuo que la pide y que él mismo tenga una noción completa de las instituciones que nos gobiernan. No será esto motivo para que dejemos de ser hospitalarios con los inmigrantes. Sólo cesaremos de permanecer indiferentes frente a ellos. Hay personas de todas las razas humanas cuyo establecimiento en territorio americano constituye un gravamen para las finanzas públicas, y una amenaza para el orden constituído. Será, pues, necesario establecer cuáles son estos elementos perjudiciales y excluirlos sin reparos».

Este pensamiento es aplicable a lo que acontece en nuestro país.

No es suficiente, en nuestro concepto, que el extranjero ofrezca las garantías de moralidad, sino posee un nivel intelectual que lo coloque en situación de discernir los derechos y obligaciones inherentes a la condición de ciudadano.

¿Qué interés tendría, el mismo, en adquirir la ciudadanía, si no está en condiciones de ejercer los derechos políticos de un modo eficaz?

Y desde el punto de vista de nuestra nacionalidad, ¿qué ventajas reportaría a la sociedad política la incorporación de ese elemento?

Una noticia reciente aparecida en un gran matutino, revela un hecho que obedece, sin duda, a esa causa: por la ley orgánica de los municipios de la provincia de Buenos Aires, los extranjeros votan en las elecciones municipales; no obstante, en las últimas realizadas, el porcentaje de electores fué mínimo; tal hecho se debe en gran parte a la circunstancia de que la mayoría de los inscriptos carecen de las nociones más elementales de civismo que pudieran inspirar mayor atención hacia el comicio.

Si, pues, se admite a los extranjeros que ni siquiera saben leer y escribir, se fomentará la incorporación a la nacionalidad de elementos incapacitados que en ninguna forma deben ser naturalizados.

Consideramos, pues, que es conveniente exigir dicho requisito — saber leer y escribir — para conceder al extranjero la ciudadanía.

B) SELECCION POR LA CADUCIDAD DE LA NATURALIZACION

Si los medios preventivos que impidan la naturalización de ciertos individuos, deben ser materia de estudio por parte del legislador, no es menos cierto que existe positiva necesidad de incluir en la ley normas referentes a la caducidad de la naturalización operada por la inhabilidad sobreviniente del ciudadano.

Cuando se ha acordado en discordancia con el designio manifiesto de la Constitución Nacional, es decir, cuando el titular es un sujeto que no cumple sus fines, la carta de ciudadanía queda anulada (1).

La anulación se opera cuando el beneficiario es un sujeto inmoral o peligroso (2).

Contra la resolución que cancela la carta de ciudadanía, no procede el recurso extraordinario (3).

Con estas y otras decisiones análogas, nuestros Tribunales han suplido el silencio de la ley a este respecto, orientando la jurisprudencia en sentido uniforme.

No obstante, se han presentado dificultades cuando ha debido determinarse la competencia del juez encargado de cancelar la naturalización.

En síntesis, diremos que la Cámara Federal ha dado pri-

---

(1). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 32, pág. 45. «Gaceta del Foro».

(2). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 35, pág. 295 y tomo 36, pág. 353. «Gaceta del Foro».

(3). Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo 40, pág. 57. «Gaceta del Foro».

mitivamente soluciones en que se especificó que la cancelación correspondía al Juez Federal, criminal y correccional, y no al civil (1), y después, entrando a conocer en otros casos, ha fijado que no es necesariamente competente el juez que la otorgó (2), dando el criterio más concreto al decidir que la anulación debe sustanciarse ante el juez de turno y no ante el que la otorgó (3).

La norma general de que tanto la obtención como la pérdida de la nacionalidad es del resorte del fuero federal, fué dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que después motivara controversias (4).

Estos casos jurisprudenciales justifican la necesidad de una cláusula que fijara la norma a seguir y evitara, definitivamente, cualquier duda.

C) NATURALIZACION DE LA MUJER EXTRANJERA

La situación de la mujer extranjera ante la ley de naturalización, es también uno de los puntos que carecen de disposiciones que le asignen el rol que le corresponde.

El vacío es sensible bajo un doble punto de vista: primero en cuanto se refiere a las relaciones entre el matrimonio y el cambio o inmutabilidad de la nacionalidad de la mujer (5); después, en cuanto a la facultad de la mujer para obtener la ciudadanía.

Con respecto a la primera cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado soluciones definidas y uniformes, todas ellas, en el sentido de que el matrimonio entre individuos de diferentes orígenes no altera la nacionalidad de la mujer.

---

(1). Fallos de la Cámara Federal de la Capital, 1.ª Instancia. Tomo 8, pág. 116. «Gaceta del Foro».

(2). Fallos de la Cámara Federal de la Capital, 1.ª Instancia. Tomo 11, pág. 85 y tomo 21, pág. 85. «Gaceta del Foro».

(3). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 22, pág. 60. «Gaceta del Foro».

(4). Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo 17, pág. 157. «Gaceta del Foro».

(5). Zeballos, «La Nationalité». Tomo II, pág. 333.

El segundo aspecto del problema, en cambio, ha dado motivo a diversas opiniones en los Tribunales de distinta instancia.

Así, en el caso de la doctora Julieta Lanteri de Renshaw, que solicitó su naturalización, se produjo el curioso fenómeno de que los magistrados que en él intervinieron sustentaran las distintas opiniones que llegaban desde la negación absoluta de la ciudadanía hasta la concesión amplia con el uso de los derechos políticos.

Debemos decir que, en nuestro concepto, la solución definitiva es la más jurídica; ella consiste en otorgar la ciudadanía, sin el goce del derecho político.

Ello es perfectamente lógico, si el principio constitucional y legal en las relaciones entre nativos y extranjeros es de igualdad absoluta; bien claro está que esa igualdad se respeta concediendo iguales facultades a la mujer extranjera que se naturaliza, que a la argentina de origen, y por consiguiente, manteniendo una norma uniforme en lo que respecta al derecho político, cuyo goce no se acuerda en ningún caso.

Pensando que, por su importancia, es éste el «Leading case» en esta materia, lo transcribimos.

Hélo aquí:

DICTAMEN DEL PROCURADOR FISCAL NEGANDO LA CARTA DE CIUDADANIA

Señor Juez:

La ley N.° 346, sobre ciudadanía, en ninguno de los casos enumerados en el art. 2.°, establece que la mujer extranjera pueda obtener carta de ciudadanía, por naturalización, ni tampoco por los medios expresados por los arts. 3.° y 4.°, y esto se explica por el hecho de que los argentinos que hubiesen cumplido diez y ocho años — y lo son los ciudadanos por naturalización — gozan de todos los derechos políticos

conferidos por la Constitución y las leyes de la República, derechos de que no goza la mujer, por cuya circunstancia a V. S. pido se sirva no hacer lugar a lo solicitado.

E. J. Racedo.

FALLO DEL JUEZ FEDERAL CONCEDIENDO LA NATURALIZACION CON EFECTOS POLITICOS

Buenos Aires, Diciembre 30 de 1910.

Autos y Vistos

Y CONSIDERANDO:

En la Constitución Nacional no existe precepto alguno que establezca expresa o implícitamente, restricción, ni diferencia en las declaraciones, derechos y garantías que consagra, por razón del sexo de las personas, y por el contrario. la libertad y demás garantías fundamentales e inherentes al ser humano, que consignan los artículos 14 al 20, amparan evidentemente tanto a los hombres como a las mujeres. El art. 33, fija la regla de interpretación de esas declaraciones, derechos y garantías, expresando que «no serán entendidos como negación de derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno».

Si entendemos por soberanía popular el coeficiente ponderable de la suma de inteligencias y voluntades de un país, aplicadas a modelar su desenvolvimiento propio como entidad política, a formar su gobierno e investirlo de la autoridad delegada necesaria para el orden y progreso social, debemos reconocer que en el estado de civilización a que hemos llegado, la mujer directa o indirectamente, es una unidad eficaz

de la opinión pública, como se demuestra por la participación que tomó en la lucha por la independencia y por el rol que hoy desempeña en las reparticiones públicas y en las instituciones docentes, de beneficencia y de estímulo militar, que constituyen objetos del gobierno, en los que el sexo femenino desempeña verdaderas funciones cívicas.

Nivelada la mujer al hombre por la razón y la justicia, emancipada por su dominio de la ciencia, las artes e industrias, y dignificada en su grande y fecunda misión por la cultura moderna, a la vez que por encarnar en sí el problema de la población en que estaba el porvenir de la República Argentina, no tenemos el derecho de desconocerle la cooperación que presta y negarle la [illegible] capaz de aportar en el futuro como agente activo e inf[illegible]te en el manejo de los intereses públicos.

En la república americana del norte, cuyas bases y prece[illegible] institucionales son tan análogos a los nuestros, las m[illegible] ejercitan en varios estados todos los derechos políticos [illegible] excluir el voto activo y pasivo; y en la monárquíc[illegible] Inglaterra, que es a la vez un ejemplo de democracia, dur[illegible] en lucha que acaba de librarse con el objeto de d[illegible] de su mecanismo parlamentario la tradicional influencia de los aristocráticos lores, se han hecho notar ciudadanas que sin llegar a los extremos de las feministas, han contribuído a la campaña, ejercitando sus derechos políticos de afiliarse a un partido, hacer propaganda oral y escrita para el éxito de su plataforma y dirigir desde los comités el movimiento electoral.

No pretendo que la mujer argentina aspire por hoy, ni esté en condiciones de ejercitar sus derechos políticos con la amplitud que sus congéneres yanquis o inglesas; pero, como juez, tengo el deber de declarar que su derecho a la ciudadanía, está consagrado por la Constitución, y en consecuencia, que la mujer goza en principio de los mismos derechos políticos que las leyes que reglamentan su ejercicio acuerdan a los ciudadanos varones, con las únicas restricciones que ex-

presamente determinen dichas leyes, porque ningún habitante está privado de lo que ellas no prohiben. Es natural, por lo demás, que en el terreno práctico la extensión del uso de esos derechos está subordinada a las modalidades del medio ambiente que determinan los prejuicios, la educación, las costumbres y la idiosincrasia de nuestra sociedad, factores sujetos a cambiar en el curso de la evolución nacional.

Si se analiza la legislación encuéntrase corroborada expresamente la doctrina que queda esbozada en el art. 2.°, inciso 17.° de la ley de ciudadanía, que acuerda derecho de naturalización al extranjero casado «con mujer argentina», puesto que el calificativo importa el reconocimiento de la nacionalidad, y por ende, de la ciudadanía y no puede haber sido usado en el sentido de distinguir la simple procedencia, a igual de la de un producto o de una cosa originaria de la República Argentina.

Otra disposición que consagra la nacionalidad de la mujer argentina, es la del art. 2.°, inciso 2.°, de la Ley de competencia y jurisdicción de los tribunales nacionales, aplicable diariamente para declarar procedente el fuero federal en los litigios en que son partes mujeres argentinas vecinas de distintas provincias, o mujer argentina y otra persona extranjera.

El error sustentado en el día por algunos para negar derechos políticos a la mujer, proviene en general del prejuicio antiguo de considerarla como un ser inferior al hombre, y en el terreno jurídico, de ancianas doctrinas de derecho internacional privado y de correspondientes analogías buscadas en nuestro Código Civil, explicables por el tiempo en que se establecieron, por lo que en nada merman el respeto debido al saber y a la culminación intelectual y moral de los tratadistas y jurisconsultos que las sostuvieron. Se creía como verdad axiomática, que la mujer debía seguir la nacionalidad del marido, por el rol de éste en la sociedad conyugal, por la unidad de la misma y por la necesidad de evitar complicaciones en la determinación de la ley de los tribuna-

les, que en cada caso debieran decidir las múltiples situaciones y relaciones de derecho del matrimonio y de los cónyuges entre sí, y con respecto a tercero. Sobre los mismos fundamentos y sobre la disposición del artículo 90, inciso 9.° del Código Civil, que atribuye a la mujer casada el domicilio del marido, se basó la jurisprudencia nacional en el mismo sentido. Pero es que la doctrina y la jurisprudencia han desconocido un atributo de la psicología y del corazón humano, del que no se puede prescindir a riesgo de pretender crear un nuevo ser, poder que no tienen las teorías ni las leyes. El sentimiento de la nacionalidad, o de la patria y el derecho a la ciudadanía, que es su consecuencia inseparable, es un fenómeno natural y subjetivo, dependiente de la acción del medio físico, social y político sobre el sujeto; en la vinculación fatal entre el individuo y la tierra, la familia, la raza, el pasado y el porvenir colectivo, en absoluta comunidad e identificación de recuerdos, afectos, tradiciones, esperanzas e ideales. ¿Cómo destruir entonces, todo ese mundo interno en la mujer, cuando es parte de su ser íntimo, de la esencia de su personalidad moral? Sería necesario para ello renovar o desdoblar su personalidad, lo que es imposible.

Como perduran en la mujer casada creencias religiosas, cualesquiera que sean las convicciones del esposo, serán con mayor razón imborrables sus sentimientos de nacionalidad e inquebrantable su voluntad para cooperar al bien de la patria, sea cual sea la nacionalidad del marido; porque si aquéllas pueden modificarse por el conocimiento de la razón, éstas son ciegas e indelebles como los afectos del hogar.

Por otra parte, todas las mujeres no son casadas y las mencionadas doctrinas han olvidado injustificadamente la posición y los derechos de las solteras y viudas.

Finalmente, la mujer como madre y maestra de escuela, debe considerarse que ejercita el derecho político por excelencia, al infundir en el alma del niño el sentimiento de la patria, el espíritu de la nacionalidad argentina y las nociones de los deberes y derechos del ciudadano. Por la misma razón de conservación nacional, que nos hizo adoptar el principio

de ciudadanía natural, estamos en el ineludible deber de eliminar toda duda sobre la nacionalidad y ciudadanía de la mujer argentina, como estamos forzados a sostener que solamente los argentinos tenemos el derecho de formar las generaciones del porvenir, para lo cual contamos, felizmente, con todos los elementos necesarios.

En tal situación, es deber de todos, simples ciudadanos como funcionarios públicos, propender a que la mujer se coloque en las condiciones necesarias para cumplir con la misión que de ella exige el momento actual, tarea en la que evidentemente será auxiliada por la extranjera ilustrada que, venciendo las preocupaciones que pesan sobre el rol de su sexo, solicita la naturalización como consagración legal de su cariño y gratitud al país, en donde lucha por su felicidad y para el que dará y formará sus hijos.

Por estas consideraciones, y no obstante lo aconsejado por el señor Procurador Fiscal, habiéndose comprobado los extremos de la ley, fallo: mandando se otorgue carta de naturalización argentina a la señora Julieta Lanteri de Renshaw.

Hágase saber original.

E. Claros.

DICTAMEN DEL FISCAL DE CAMARA PIDIENDO LA CONFIRMACION DEL FALLO

Buenos Aires, Mayo 4 de 1911.

Excma. Cámara:

El artículo 20 de la Constitución Nacional, establece que: «Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y

enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República».

La ley 346, de 1869, en sus arts. 2.°, 3.° y 4.°, determina detalladamente las condiciones requeridas para que los extranjeros puedan obtener la nacionalización, y en su art. 6.°, establece que los extranjeros que hubiesen cumplido las condiciones de que hablan los artículos anteriores, obtendrán la carta de naturalización, que les será otorgada por el Juez Federal de Sección, ante quien la hubiesen solicitado.

Ni el precepto constitucional del art. 20, ni las disposiciones de la ley N.° 346, en cierto modo reglamentarias de aquel precepto, sujetan el derecho de nacionalización de los extranjeros a ninguna condición de sexo, limitándose el primero a exigir un término dado de residencia continua en la Nación e introduciendo la segunda el requisito de la edad para que pueda hacerse con todo discernimiento la opción a la naturalización.

En presencia de estas disposiciones constitucionales y legales, es forzoso reconocer que la recurrente, doña Julieta L. de Renshaw, al optar por la nacionalidad argentina que solicita en el presente caso, ejercita un derecho consagrado por la Constitución Nacional, toda vez que, con la información producida en estos autos, ha justificado en debida forma hallarse en las condiciones exigidas por la ley que rige la materia.

La principal objeción que hace el señor Procurador Fiscal en su dictamen de fs. 3 v., para oponerse al atorgamiento de la carta de naturalización que solicita la recurrente, consiste en que la mujer no puede, según el opinante, adquirir la ciudadanía argentina porque por nuestras leyes le está vedado el ejercicio de los derechos políticos. Este argumento

de la oposición del señor Procurador Fiscal, es inconsistente y erróneo, por cuanto parte de un error de concepto, confundiendo la nacionalidad con la ciudadanía.

Lo que la recurrente solicita en el presente caso, no es la **ciudadanía** argentina, considerada como el conjunto de derechos y obligaciones concedidos o impuestos al nacional y que supone el ejercicio de los derechos políticos que están reservados a un limitado y determinado número de individuos de la comunidad argentina, según hayan éstos alcanzado la edad y reunan las condiciones especiales establecidas en las leyes que legislan sobre la materia, sino la nacionalización argentina considerada como el vínculo jurídico que liga una persona con una nación, a la que opta doña Julieta L. de Renshaw, amparada en el derecho consagrado en el art. 20 de la Constitución Nacional, y pide se le reconozca para los ulteriores efectos que estima y pueda convenirle.

No es de extrañar la confusión en que incurre el señor Procurador Fiscal en su dictamen de fs. 3 v., pues, como lo hace notar el doctor Manuel A. Montes de Oca en su obra sobre «Derecho Constitucional», la Constitución de la República y la ley 1869, no hacen la diferencia teórica entre nacionalidad y ciudadanía; una y otra emplean indistintamente estos términos; algunas veces ciudadanía importa lo mismo que nacionalidad; y otras se restringe la voz ciudadanía para aplicarla al ejercicio de los derechos políticos.

Pero, anotada la diferencia existente entre la nacionalidad y la ciudadanía, puede decirse que la ley N.° 346, no es solamente de ciudadanía argentina, sino también de nacionalidad. En efecto, todas las disposiciones contenidas en los títulos I, II y III, son relativos a la nacionalidad, pues conducen a establecer quiénes son argentinos por nacimiento y quiénes pueden serlo igualmente por naturalización. Sólo los títulos IV y VI traen disposiciones pertinentes a la ciudadanía propiamente dicha, o sea con relación al conjunto de derechos y obligaciones concedidas o impuestas al nacional que, como he dicho anteriormente, supone el ejercicio de los derechos políticos.

Por otra parte, este Ministerio considera extemporánea y fuera de lugar, en el caso ocurrente, toda discusión que se suscite sobre el derecho de la mujer para ejercer la ciudadanía, si ha de darse a esta última palabra su verdadera acepción técnica, porque lo que doña Julieta L. de Renshaw reclama en estos autos, es el derecho a la nacionalización, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Nacional, para todos los extranjeros sin distinción de sexo. Sólo sería oportuno dilucidar esta cuestión si la recurrente, invocando su próxima nacionalidad argentina por naturalización, reivindicara uno de los derechos inherentes y derivativos de la ciudadanía, pretendiendo por ejemplo, inscribirse en el Registro Cívico Nacional con el fin de adquirir la calidad de elector nacional y emitir el voto en los comicios electorales.

Por lo demás, supuesto que nuestras leyes de nacionalidad, aplicando el **jus soli**, establecen que son argentinos todos los individuos nacidos o que nazcan en el territorio de la República, es obvio que la mujer nacida en este suelo, por el solo hecho de este nacimiento, adquiere la nacionalidad argentina. Y, desde luego, si se admite en nuestra legislación, como principio general, que la mujer es susceptible de adquirir nacionalidad, no sería justo por razón de equidad, negar a la mujer nacida fuera de esta república, por su sola condición de sexo, el derecho a la nacionalización reconocido a todos los extranjeros por la Constitución Nacional, porque esto «atentaría» a la igualdad proclamada constantemente por nuestra carta fundamental en beneficio de todos los habitantes del territorio de la Nación.

Por estas consideraciones y las concordantes del Inferior, opino que V. E. debe confirmar la resolución recurrida de fs. 5.

Horacio R. Larreta.

———

FALLO DE LA CAMARA CONCEDIENDO LA NATURALIZACION

Buenos Aires, Junio 19 de 1911.

Vistos y considerando:

Que doña Julieta Lanteri de Renshaw, en su escrito de fs. 1, solicita carta de naturalización y produce, con tal fin, ante el Inferior la información correspondiente, de acuerdo con las disposiciones de la ley N.° 346, en virtud de lo cual se ha hecho lugar en el auto de fs. 5 al pedido formulado.

Que según lo prescribe el artículo 20 de la Constitución Nacional, los extranjeros obtienen nacionalización residiendo dos años consecutivos en el territorio de la República, no pudiendo sostenerse, en vista de los principios liberales que informan nuestra carta fundamental, que las diferencias de sexos pueden engendrar limitaciones en los derechos que ella consagra.

Que en cuanto al argumento aducido por el señor Procurador Fiscal de 1.ª Instancia en su vista de fs. 3, referente a que la ley N.° 346, sobre ciudadanía, en ninguno de los casos especificados establece que la mujer puede obtener carta de ciudadanía, carece de consistencia, desde que tampoco ninguna de sus disposiciones se lo niega.

Que aun cuando las leyes no otorguen actualmente a la mujer el ejercicio de los derechos políticos inherentes a la calidad de ciudadano, es indiscutible que ella puede solicitar el amparo de las leyes de la República dentro y fuera del territorio por el ejercicio de los derechos civiles que le están acordados. Nuestra carta fundamental, basada en principios de igualdad, no hace distinción de sexos cuando en términos generales reconoce o consagra derechos, no pudiendo hacerse

extensivas las restricciones más allá de lo que su letra y espíritu establecen.

Que en virtud de lo expuesto, y de conformidad a lo dictaminado por el señor Fiscal de Cámara, se confirma la resolución de fs. 5, que manda otorgar carta de naturalización a favor de doña Julieta Lanteri de Renshaw.

Agustín Urdinarrain — Angel Ferreira Cortés.

CAPITULO DECIMOSEPTIMO

PROYECCIONES DEL VÍNCULO DE LA NACIONALIDAD

I

PROYECCIONES DEL VÍNCULO DE LA NACIONALIDAD

Ausencia de disposiciones legales.
Irrenunciabilidad del vínculo por parte del individuo.
Caducidad de la naturalización: soluciones jurisprudenciales y soluciones diplomáticas: el tratado entre la República Argentina y Suecia (ley 3308).

Siguiendo el plan que nos hemos trazado, corresponde ocuparnos de lo relativo a la extinción del vínculo de la nacionalidad.

Podemos anticipar que la materia no ha sido legislada expresamente: la ley 346 sólo contiene disposiciones referentes a los derechos políticos propiamente dichos, determinando normas respecto de su suspensión y pérdida, sin que en ninguno de sus preceptos se establezcan con claridad las proyecciones del vínculo entre el individuo y la nacionalidad a que pertenece.

Las decisiones de nuestros Tribunales han dado normas de aplicación sumamente interesantes, en cuanto se refiere a los casos de individuos que permanecen en el país, mientras que, por otra parte, los acuerdos diplomáticos han con-

templado la situación de los nacionalizados que abandonan la República para domiciliarse en el extranjero.

Con respecto al primer aspecto de la cuestión, podemos referirnos a los fallos de la Cámara Federal y Suprema Corte de la Nación, en que se ha establecido que la ciudadanía es irrenunciable en principio.

«No caduca de pleno derecho, ni puede renunciarse sin razón plausible después de haber gozado de ella durante un largo tiempo en que se está exento de la contribución de sangre y cuando esa prerrogativa va a expirar», ha dicho la Cámara Federal de la Capital (1).

La facultad de renunciar la nacionalidad, ha motivado también soluciones jurisprudenciales, y además, como hemos dicho, ha dado lugar a convenciones internacionales.

Nuestros Tribunales no han admitido el derecho de renuncia por acto realizado en el país, — se trataba de una solicitud formulada por un extranjero naturalizado argentino, que perseguía la declaración de la extinción del vínculo para recobrar la nacionalidad de origen — si bien la doctrina que trasunta el mismo fallo, dejó a salvo la facultad de abandonar la nacionalidad por medio de una nueva naturalización en país extranjero (2).

Dentro de la ley, el problema no tiene una solución jurídica.

Ya hemos visto, estudiando los antecedentes parlamentarios de la ley 346, como la última revisión en la Cámara de Diputados motivó la supresión del proyectado precepto que resolvía la cuestión en forma expresa, consagrando en su fondo la pérdida de la ciudadanía por la adopción de otra extraña.

Pero, sin una disposición análoga, puede decirse que el régimen actual es del vínculo perpetuo.

En seguida veremos — estudiando en el Libro III lo

---

(1). Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 10, página 364. «Gaceta del Foro».

(2). Gaceta del Foro, tomo VI, página 157, año 1918.

relativo a los conflictos de nacionalidades — como hoy está casi universalmente aceptado el principio de la caducidad del lazo entre el individuo y el Estado a que pertenece por la adopción de otra ciudadanía.

De tal modo, la necesidad de una reforma a este respecto, es palpable.

Y esa necesidad es todavía más evidente, si se observa que las soluciones internacionales están encaminadas en igual sentido.

La Convención celebrada entre la Argentina, Suecia y Noruega, en la ciudad de Viena, en 1885, que es un verdadero tratado de amistad, comercio y navegación, convertido en ley de la Nación, bajo el número 3308, estableció:

«Las altas Partes Contratantes reconocen y aceptan sus respectivas legislaciones en lo que concierne a la adquisción de la nacionalidad.

Sin embargo, si un ciudadano argentino, nacionalizado sueco o noruego, o un súbdito sueco o noruego, nacionalizado argentino, renueva su residencia en el país de origen, con la intención de establecerse en él permanentemente, será considerado como habiendo renunciado, por el hecho, a la naturalización adquirida en país extranjero.

Una residencia superior a dos años en el país de origen, será considerada como prueba de la intención de querer establecerse en él permanentemente».

En la Tercera Conferencia Internacional Americana, reunida en Río de Janeiro en 1906, se dió una solución análoga,

En esa Convención tomaron parte la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y San Salvador, determinándose:

Artículo 1.° — Si un ciudadano nativo de cualquiera de los países firmantes de la presente convención, y naturalizado en otro de éstos, renovase su residencia en el país de origen, sin intención de regresar a aquel en el cual se hubiese naturalizado, se considerará que reasume su ciudadanía de origen y que renuncia a la adquirida por dicha naturalización.

«Art. 2.° — La intención de no regresar se presume cuando la persona naturalizada resida en el país de su origen por más de dos años. Pero esta presunción podrá ser destruída por prueba en contrario».

La exposición que acabamos de hacer, demuestra, en su sencillez, la necesidad de dictar disposiciones legales relativas a la extinción del vínculo de la nacionalidad, especialmente desde un punto de vista de relación internacional.

En efecto, nuestra ley 346 sólo admite la pérdida del derecho político del individuo, pero no contempla, como hemos afirmado antes, la relación propiamente dicha, entre el individuo y el Estado a que pertenece por haber nacido dentro de sus fronteras o por haberse adherido a él por la naturalización.

La cuestión debe mirarse bajo dos fases, es decir, considerando al individuo, ora, dentro de las fronteras del país; después, cuando ha abandonado su territorio.

Bajo el primer aspecto, es necesario fijar en un precepto legal, lo que la jurisprudencia ha declarado ya, según lo acabamos de ver, es decir, la irrenunciabilidad del vínculo por acto individual, de carácter interno, y sancionar con la pérdida de la ciudadanía al individuo afectado por inhabilidades de carácter legal, condenados por delitos comunes, especialmente.

Considerada la cuestión extraterritorialmente, es preciso tener en cuenta, sobre todo, dos factores: el ausentismo y la adquisición de nueva nacionalidad.

Con respecto al primero, nos parece razonable determinar que la pérdida de la nacionalidad sólo se operará en el caso de naturalizados que renuevan su residencia en el país de origen, «sine animo revertendi» (debiendo considerarse que la intención de no regresar sólo ha de presumirse cuando la ausencia se prolongue por más de cinco años).

Por último, la adquisición de una nueva nacionalidad es evidentemente una manifestación expresa del deseo del individuo de romper los lazos que lo atan a su país de origen o adopción y, en tal sentido, es lógico que ese acto apareje la pérdida de la nacionalidad anterior.

LIBRO TERCERO

Conflictos de Nacionalidades

CAPITULO DECIMOCTAVO

LA DOBLE NACIONALIDAD

I

LA DOCTRINA DE LA DOBLE CIUDADANIA

Puntos generales

Teniendo en cuenta el antagonismo entre los principios que informan el derecho americano y los que sustentan el derecho europeo, los primeros, admitiendo la doctrina del «jus sanguinis»; los últimos, aplicando la del «jus soli», los pensadores contemporáneos han tratado de armonizar dichos principios sobre el fundamento de un sistema de transición que permita la subsistencia de unos y otros.

A este fin, tiende la doctrina llamada de la doble ciudadanía, o también de la ciudadanía sin nacionalidad, cuya tesis inicial es la coexistencia de dos o más nacionalidades en un solo individuo, simultáneamente.

En el curso de este estudio hemos reseñado la exposición de esta doctrina en sus rasgos fundamentales, por ilustres pensadores argentinos, y en particular, por José Manuel Estrada.

En épocas más recientes, ha sido expuesta y sistematizada por el ilustrado jurista, doctor Juan Carlos Garay, quien ha sostenido con brillo su tesis en el Congreso Americano de Ciencias Sociales de Tucumán de 1916.

En dicho Congreso presentó el doctor Garay una síntesis de su doctrina (1).

---

(1). Memoria del Congreso Americano de Ciencias Sociales de Tucumán, de 1916, página 287 y siguientes.

«La teoría europea, que establece que la nacionalidad de los padres determina la de cada persona, ha sido substituída en América por la doctrina del domicilio que preceptúa que el individuo nacido en un territorio es nacional por el hecho del nacimiento.

«La primera doctrina, pues, inviste con el carácter de nacional al hijo, teniendo en cuenta la nacionalidad de sus padres; le toma bajo su salvaguardia, le reconoce todos los derechos y le acompaña más allá de la línea de fronteras. No reconoce, pues, la vetusta doctrina, otra soberanía que la propia, y la extiende indefinidamente a cualquier punto de la tierra. Es un resto anticuado de las caducas monarquías y una confusión flagrante de la nacionalidad de los padres con la propia. La nacionalidad de los hijos está determinada por la de los padres. Este principio está en abierta contradicción con el que inspira toda nuestra legislación».

Un ideal de confraternidad internacional, inspira la doctrina de la doble ciudadanía: la República Argentina, a estar a los términos de sus sostenedores, quiere investir al extranjero que llega a sus playas, de todos los derechos de que goza el ciudadano y quiere hacerlo sin que medie siquiera una declaración expresa de su parte, y sin colocarlo en el penoso trance de abdicar de sus caros sentimientos nacidos al calor de los afectos de sus ascendientes y renovado cada día por la invencible nostalgia de su tierra natal.

Hay, para los autores que sustentan el principio, una «clara determinación del signo de la nacionalidad por el presente y no por el pasado, no por el antecesor, sino por el sujeto mismo del derecho, que al nacer tiene la nacionalidad del suelo en que ve la luz, porque este último le da la vida y le imprime su pátina indeleble; derivándose del principio una serie de ventajas, siendo la principal la de evitar dudas y conflictos en materia de jurisdicciones».

Y, por lo que respecta a las relaciones entre el principio y el texto constitucional, agrega el doctor Garay: «Al adoptar este sistema, hemos sido consecuentes con nuestra manera de pensar y con nuestras necesidades. El extranjero no

ha sido jamás sometido ni a leyes de excepción ni a incapacidades que lo deprimen, y a ningún espíritu se le hubiere ocurrido menoscabar en su integridad.

«De lo que se desprende — termina — que si la codificación europea, basada en la doctrina de la nacionalidad (Jus sanguinis), puede afectar de incapacidad al extranjero, considerándolo como un extraño y trabándolo en el ejercicio de sus derechos, en cambio, nosotros le hemos atraído y le dimos todo lo necesario para que se desenvuelva tranquilamente. La sola lectura de las disposiciones legales del viejo mundo, dice claramente las dificultades opuestas al extraño para incorporarlo a la nacionalidad.

«No se concilia con nuestro espíritu liberal y hospitalario, ningún concepto restrictivo de la personalidad del extranjero o sobre su naturalización, y menos que no participe del goce de todos los derechos civiles inherentes a la condición de habitante del país.

«En nuestra ficción jurídica, el extranjero goza de una situación de derecho y social anterior a su venida al país, pero que se modifica si su voluntad así los manifiesta de una manera clara y precisa, **y si sus antecedentes son una garantía de que trabajará por la prosperidad argentina.** Dentro del preámbulo están contenidas todas las aspiraciones argentinas!»

Tal es, a rasgos generales, la idea que inspira esta doctrina. Pasemos ahora a su estudio, desde el punto de vista esencialmente jurídico, es decir, de los problemas y cuestiones que suscita su aplicación.

II

LA DOCTRINA Y LOS CONGRESOS CIENTIFICOS

En el terreno de la doctrina, el sistema de la doble ciudadanía como medio de solución del problema planteado por la condición del inmigrante, ha sido ampliamente discutido.

Ya en 1880, el Profesor Laurent, en su «Tratado de Derecho Civil Internacional» (1), consideraba la doble ciudadanía como una imposibilidad material y jurídica, cuya aplicación era lógicamente inadmisible.

Esta doctrina del ilustre internacionalista, ha sido hoy controvertida y negada por autores que, como Samama, admiten que, en la realidad existe un gran número de individuos que poseen simultáneamente varias ciudadanías (2).

Pues si en teoría — dice el citado autor — no se podría tener más que una ciudadanía, según la voluntad presunta de cada uno y los rigurosos principios del derecho internacional, en la práctica, es necesario también reconocerlo, los casos de individuos con doble ciudadanía son y serán siempre innumerables, y cita a continuación, como ejemplo, que cuando la ciudadanía de origen de una persona se encontrara fijada al mismo tiempo en varios Estados, según los diferentes principios de **jus sanguinis** o del **jus soli**, es posible ocurran

(1). Laurent. Derecho Civil Internacional, tomo 3.°, pág. 144.
(2). Samama. Doppia cittadinanza, página 6 y siguientes.

conflictos, llegando así esta persona a tener efectivamente, dos o más ciudadanías.

Estos conflictos — continúa — se renovarán incesantemente entre Italia y los Estados americanos. En América, en efecto, los legisladores tienden a obligar a todo emigrado a convertirse después de un cierto tiempo en ciudadano americano, y admitiendo como principio absoluto, la ciudadanía única, Italia se encontraría obligada a reconocer cada año una pérdida de la ciudadanía de más de 500.000 de sus hijos, que emigran a los países transoceánicos.

Esta observación de Samama, extraída de los hechos mismos, justifica el interés despertado en los círculos intelectuales europeos y americanos, por la solución del difícil problema.

Por su parte, el Profesor Orlando, en un erudito artículo periodístico (1), admite el principio de la doble ciudadanía, y haciéndose cargo de las objeciones que se le formulan, refiere que si bien en la antigüedad este principio era inaceptable frente a la rigidez de la regla: «Nemo duarum civitatis habere potest», no lo es en la actualidad de acuerdo con las normas del derecho contemporáneo.

En nuestra opinión, y adelantándonos un tanto a la exposición de las conclusiones aprobadas en los Congresos que se han ocupado de la materia, diremos que sin la celebración de acuerdos bilaterales queda en pie la disparidad de los principios, y tan es así, que como opina Buzzati, la admisión de la doble ciudadanía no será posible mientras no exista un acuerdo entre los países de inmigración y los europeos.

Es verdad que como lo hace notar Orlando en el artículo a que nos hemos referido, la adopción del sistema no puede suscitar desconfianzas o recelos de parte de los países de emigración, pues se admite siempre su soberanía en la cabeza del individuo a quien se concede la ciudadanía de su patria de adopción, pero no es menos cierto que la aplicación del

(1). Orlando. Estudios publicados en «La Nación» en el curso del año 1922.

principio revela su inaplicabilidad con el precepto de la mayoría de los códigos europeos que sancionan con la pérdida de la ciudadanía de origen a quien se naturaliza en país extranjero.

De ahí que la labor de los Congresos reunidos para estudiar esta forma de solución al problema, haya tratado de promover la reforma de la mencionada cláusula de las leyes europeas, habiéndose llegado a ella en algunos países (1).

---

(1). Véase en el n.º 6 de este mismo capítulo la referencia a la ley italiana de 1912.

III

CARACTERES DEL SISTEMA DE DOBLE CIUDADANIA

Principios sentados en el Primer Congreso de los Italianos en el extranjero.
La proposición Buzzati en relación a la legislación argentina.

El Instituto Colonial Italiano incluyó en la orden del día del Primer Congreso de los Italianos en el Extranjero, reunido en Roma en 1908, como tema de estudio, la reforma de las leyes que regulan la ciudadanía y el servicio militar de los emigrados.

La Comisión encargada de esa tarea tuvo a su frente como relator, al ilustre Profesor Buzzati, de la Universidad de Pavía, quien propuso la adopción del sistema de la doble ciudadanía.

Decía Buzzati, fundando su proposición, que la doble ciudadanía importa el reconocimiento de parte del Estado de emigración y del de inmigración de la simultánea soberanía sobre el individuo emigrado de uno a otro Estado, y la consiguiente abrogación del art. 11, N.° 2, del Código Civil Italiano, que dice: «La ciudadanía se pierde:... 2.°) Por aquellos que hayan obtenido la ciudadanía en país extranjero».

La proposición del profesor Buzzati tuvo marcada influencia en los principios que gobiernan la condición jurídica del extranjero.

El derecho internacional reposa en esta materia, en una serie de principios que hasta entonces parecían inconmovibles, y que la nueva doctrina derribó, erigiendo en cambio, en normas fundamentales, otros preceptos doctrinarios que habían desempeñado un rol secundario en la doctrina.

Examinando esos principios, tendremos ocasión de anotar las diferencias entre la doctrina europea y la argentina, comprobando cómo algunas soluciones constitucionales y legales, apartándose de los precedentes extranjeros, acusan un verdadero avance.

a) POTESTAD DEL ESTADO PARA IMPONER LA NACIONALIDAD AL INMIGRANTE.

Cobraba singular relieve, al adoptarse la proposición del Profesor Buzzati, la teoría según la cual, el derecho de soberanía de cada Estado se extiende, no sólo a los nacidos en su territorio, sino también a los extranjeros que en él se han establecido; de donde se deduce que un Estado puede atribuir su ciudadanía a todos los que se colocan bajo la acción de sus leyes.

Los autores europeos conceden singular importancia a este principio.

Puede tenerla, sin duda, dentro del sistema que crean los códigos extranjeros, pero en cambio, es necesario hacer notar que desde nuestro punto de vista — estudiando la cuestión en relación al sistema constitucional argentino — la adopción de esta doctrina no significaba una innovación.

En efecto, mientras los tratadistas europeos del siglo pasado coincidían en que era necesario reconocer esa facultad o potestad del Estado, y la jurisprudencia reconocía la legiti-

midad de la doctrina (1), la República Argentina incorporaba a la Constitución, el principio establecido en el art. 20, que al par que faculta al extranjero para adquirir la ciudadanía, le garantiza que ésta no puede serle impuesta.

De este modo, mucho tiempo antes de aparecer la nueva doctrina, nuestra legislación había solucionado las cuestiones a que eventualmente hubiera dado lugar la aceptación del principio europeo, que anteriormente no sufría atenuaciones en los tratados, pues los precedentes diplomáticos sólo se referían a los hijos de extranjeros, pero no al extranjero mismo.

Tales eran las instrucciones que Inglaterra enviaba en 1842 a sus agentes diplomáticos en América, según las cuales, los hijos y aún los nietos de ingleses, nacidos fuera de las posesiones británicas eran ingleses en Inglaterra, pero no les era permitido prevalerse de esta calidad contra las autoridades de su país nativo, durante el tiempo que permanecieran en él, y en el mismo sentido estaba informada la doctrina francesa, según la cual, este país negaba protección en 1875, a los hijos de sus súbditos nacidos en el extranjero (2).

El sistema estadounidense era análogo; por una parte, reconocía el derecho de cada Estado de aplicar en todo su vigor su ley sobre ciudadanía en su territorio, resultando así, que el hijo de padre americano, nacido en el extranjero, no estaba protegido contra el Estado en el cual había nacido, si este Estado lo reclamaba fundándose en el «jus soli»; en tanto, el hijo de un extranjero nacido en los Estados Unidos, era americano, pero los Estados Unidos no lo protegían si se encontraba en el país de su padre, por el cual era reclamado «jure sanguinus», y no era finalmente, protegido el ciudadano americano naturalizado en el extranjero, con-

---

(1). Bástenos recordar la vieja sentencia del Tribunal de Reims, del 7 de abril de 1835, que dice: «Corresponde al extranjero que no quiere adoptar los títulos que se le confieren, dejar el territorio en que se ha establecido; si continúa en él, se deduce que se ha sometido a las leyes que le atribuyen nuevos derechos, dándole una nueva calidad.

(2). Samama, op. y loc. cit.

tra el Estado que lo había adoptado. — («United States Diplom. Corr». 1873).

b) FACULTAD DE EXPATRIACION DEL INDIVIDUO

La nueva doctrina importa la aceptación del principio en cuya virtud el individuo puede cambiar de territorio y adquirir nueva nacionalidad.

«Un individuo pobre y desgraciado en su país, que emigra porque le parece que en otros podrá encontrar mejores medios de vida—dice Samama, exponiendo el principio (1)—obedece a un sentimiento honorable y legítimo, si quiere desde ese momento unir su suerte a la del país donde reside».

Observa el mismo autor, que el vínculo de subordinación perpetua tiende a desaparecer, citando entre las leyes que lo admiten, nuestra ley de naturalización de 1869, en oposición a la doctrina europea, fundada en que la ciudadanía con sus consecuencias de sumisión a las leyes de un país por parte del individuo y de protección por parte de aquel país, proviene de la necesidad del estado social para el hombre, y de consiguiente, de su adhesión a una sociedad determinada, de donde la variación de sociedad, derivada de las mismas necesidades de la vida humana, justifican en un todo la expatriación (2).

Y en oposición también, a las legislaciones extranjeras, tales como el «bill» estadounidense de 27 de julio de 1868, que admite también esta facultad del individuo, diciendo: «El derecho de expatriar, es un derecho natural que pertenece a todos los hombres; sin él no habría existencia, libertad ni bienestar posible. Afecta a la faz pública que la prestación de un vínculo de subordinación perpetua, sea prontamente y en absoluto, desechada. Por consiguiente, toda opinión, todo juicio contrario al derecho de emigración, serán considerados

(1). Samama, op. cit., pág. 5.
(2). Despagnet, «Précis de Droit International Privé», 4.ª edición, 1904.

incompatibles con las reglas fundamentales admitidas por el gobierno federal».

En páginas anteriores, hemos expuesto el origen del sistema argentino sobre esta materia, derivado del rechazo que la Cámara de Diputados hiciera del proyectado art. 10 de la ley que establecía la pérdida de la ciudadanía, y en el capítulo anterior hemos dado nuestra opinión en el sentido de que es necesaria una reforma al respecto.

Todo ello, nos releva de insistir sobre el punto, y no recordaremos sino la señalada circunstancia de que la ausencia de una cláusula legal a estar a los términos de algunas resoluciones jurisprudenciales no alcanza sino a los nativos, por cuanto la perpetuidad del vínculo no existe en el caso de ciudadanos por naturalización que pueden liberarse de las cargas de la ciudadanía, adquiriendo otra extraña.

c) CONCURRENCIA SIMULTANEA DE NACIONALIDADES SOBRE EL MISMO INDIVIDUO

He aquí el principio fundamental que gobierna el sistema de la doble nacionalidad.

Hasta fines del siglo pasado, era «communis opinio», entre los tratadistas de la materia, la afirmación del principio que negaba la posibilidad de la concurrencia sobre la misma persona, de varias ciudadanías.

A la clásica máxima del derecho romano que ya hemos citado, y a la opinión de Laurent, será suficiente agregar la máxima de Proudhon, que decía: «No se pueden tener dos patrias, como no se pueden tener dos madres», para demostrar la generalidad de la afirmación.

La nueva doctrina ha refutado tan categóricas conclusiones, extrayendo de los hechos sus propios argumentos.

Samama, estudiando la cuestión, afirma que se puede estar dispuesto a soportar las cargas y obligaciones del país de residencia, sin que ello atenúe la profunda afección que el hombre, generalmente, conserva por su patria de origen (1).

---

(1). Samama, op., cit., pág. 10.

Un italiano que vaya, por ejemplo, a América, y que sea obligado por sus propios intereses a hacerse americano, no se torna por esto menos italiano en sus sentimientos. Servirá, naturalmente, a la nueva patria, pero asimismo, con el deseo ardiente de poder un día, cuando sus negocios se lo permitan, volver a Italia y readquirir la primitiva ciudadanía.

Y, a juicio del citado autor, se explica esta evolución operada en las normas jurídicas por el progreso humano, que ha hecho de la expatriación del siglo pasado, resuelta tras maduras reflexiones, un corto viaje del que es fácil retornar.

Mirada la cuestión desde un punto de vista político, la doctrina se basa, en suma, en que la admisión, por parte del Estado, de un cúmulo de ciudadanías, en la cabeza de sus súbditos, se reduce a reconocer que ellos no pierden la propia con la adquisición de otra y que de tal hecho no se deduce ninguna abdicación de soberanía o de derecho del Estado mismo, puesto que sus súbditos continúan sujetos al mismo estatuto personal y a las mismas obligaciones frente al país de origen, y no podrían, especialmente en su territorio, prevalerse de otra ciudadanía.

d) ADQUISICION TACITA Y ADQUISICION EXPRESA DE LA CIUDADANIA

Una última cuestión debe solucionar el nuevo sistema, cual es la relativa a los casos de adquisición tácita o expresa de ciudadanía.

En efecto, los códigos europeos han dado reglas sobre pérdida de la ciudadanía (1).

Pero estas disposiciones legales han originado interpretaciones diversas, por lo menos en cuanto respecta a la doctrina italiana.

Según algunos autores, la pérdida de la ciudadanía de origen se opera cualquiera sea la forma — tácita o expre-

---

(1). Artículo 17 del Código Civil Francés, que dice: «Pierde la calidad de francés: 1.° El francés naturalizado en el extranjero, o el que adquiere, a su pedido, la ciudadanía extranjera por efecto legal. Citado artículo 11 del Código Civil Italiano.

sa — de adquisición de la nueva ciudadanía, mientras que otros tratadistas interpretan la disposición en el sentido de que solamente una solicitud expresa de naturalización hace aplicable la sanción.

De acuerdo con esta segunda teoría, la implantación del sistema de la doble ciudadanía automática, no afectaría al extranjero, que conservaría su ciudadanía de origen, de donde se infiere que la coexistencia de las ciudadanías se operaría sin necesidad de una convención entre la República y los países de inmigración.

Pero, dentro de la orientación seguida por el Congreso de Italianos en el Extranjero, y en especial del sistema Buzzati, la necesidad de la reforma del artículo 11 del Código Civil italiano, era evidente, considerando al propio tiempo, que la adopción del sistema sólo podrá hacerse mediante la aceptación bilateral por la República Argentina e Italia, expresada en una convención especial.

———

IV

SOLUCIONES INTERNACIONALES DE LOS CONFLICTOS DE CIUDADANIAS

Los tratados celebrados por los Estados Unidos de América con la Confederación Alemana del Norte y con Méjico, en 1868, como modelos de estas convenciones. Sus caracteres: a) reconocimiento de la naturalización efectuada en cada uno de los países que celebran el acuerdo; b) readquisición de la nacionalidad de origen por el nuevo domicilio.

Los Estados Unidos de América, han solucionado la cuestión referente a la ciudadanía por medio de convenciones internacionales.

El Tratado Brankroft, que lleva el nombre del Ministro que lo suscribió, celebrado entre dicha nación y la Confederación Alemana del Norte, en 28 de Febrero de 1868, es el tipo de esas convenciones.

Por las cláusulas de dicho tratado, se dispuso que los ciudadanos de ambas naciones, naturalizados en la otra, deben ser tratados y considerados ciudadanos de esta última, si residen por cinco años sin interrupción en su territorio (art. 1.°).

Además, si un ciudadano naturalizado vuelve a domi-

ciliarse en su país, sin intención de retornar al país de adopción (la que se presume cuando la persona naturalizada en uno de los dos países reside más de dos años en el otro), debe considerársele como que ha renunciado a su naturalización (art. 4.°).

Este artículo fué criticado, por cuanto parecía dejar sin patria en la condición de «Heimathlosat», al individuo que caía bajo su sanción. pues es lógico que si el ciudadano naturalizado en los Estados Unidos recobra la ciudadanía alemana, o viceversa, el país donde se operó la naturalización no debe tener ingerencia en la readquisición de la ciudadanía.

En cuanto a los modos de recobrar la ciudadanía, quedó librada su reglamentación a la legislación interna de cada país.

Hemos hecho mención de este tratado por la analogía de sus disposiciones con el sistema adoptado por la convención hispano argentina de 1863, a que nos hemos referido antes.

Para el Profesor Buzzati, el sistema que adoptan unos y otros, corresponderá sin duda, a las necesidades de los países que lo han aplicado, pero no sólo sería inadecuado, sino también dañoso a los intereses de Italia en la República Argentina.

A estas afirmaciones del ilustre profesor, replica Samama que no habría medio en manos de los Estados europeos para restringir o anular la tendencia de los países americanos a imponer la ciudadanía a los inmigrantes europeos, dependiendo la solución del problema, únicamente de la buena voluntad de los gobiernos, de la «comitas inter gentes», que dé nacimiento a los acuerdos internacionales.

El mismo sistema fué adoptado en la convención Romero-Seward, firmada por dichos representantes de Méjico y Estados Unidos, en 1868.

Se dispuso que los ciudadanos de los Estados Unidos que se hubieran hecho ciudadanos de la república mejicana por naturalización, y hubieran residido sin interrupción en territorio mejicano por cinco años, serían considerados por los Estados Unidos como ciudadanos de la república meji-

cana y serían tratados como tales, y recíprocamente se estableció el mismo principio para los mejicanos naturalizados y residentes en Estados Unidos.

La declaración que se hiciera de la intención de hacerse ciudadano de uno u otro país, no produce para ninguna de las partes contratantes los efectos de la naturalización. Este artículo se aplicaría tanto a los ciudadanos que se hubieran naturalizado en cualquiera de los dos países contratantes, como a los que se naturalizaren en lo futuro.

Los ciudadanos naturalizados de una de las partes contratantes, quedarían sujetos al volver al territorio de la otra parte, a enjuiciamiento y castigo por una acción criminal, conforme a las leyes de su país original, cometida antes de su emigración, exceptuando siempre las limitaciones establecidas por las leyes de su país original.

La convención para la entrega mutua, en ciertos casos, de criminales fugitivos de la justicia, concluída entre la República mejicana por una parte, y los Estados Unidos por la otra, el día 11 de diciembre de 1861, permanecía en vigor, sin alteración alguna.

Finalmente, si un norteamericano naturalizado en Méjico renovara su residencia en los Estados Unidos sin tener intención de volver a Méjico, se consideraba que había renunciado a su naturalización en Méjico, y recíprocamente.

V

CUESTIONES RELATIVAS AL SERVICIO MILITAR Y A LA CIUDADANIA DE LOS SUBDITOS EUROPEOS EN LA REPUBLICA ARGENTINA

La ley francesa de 15 de Julio de 1889. Ley italiana de 31 de enero de 1901. Proyecto del gabinete italiano presentado a la Cámara de Diputados del Reino en 1909.

Los países de emigración han tratado de resolver el problema referente al servicio militar de los emigrantes, dictando leyes y firmando convenciones internacionales, pero, con todo, falta aún la solución definitiva.

Francia, por la ley de 15 de julio de 1889, estableció en su art. 50, que en tiempos de paz los jóvenes que antes de los 19 años hubieren establecido su residencia fuera de Europa y ocuparen una situación regular, podrán ser dispensados del servicio militar durante la duración de su estada en el extranjero, justificando su situación cada año.

Si ellos vuelven a Francia antes de la edad de 30 años, deberán cumplir su servicio militar prescripto por dicha ley, sin poder ser mantenidos bajo banderas después de esa edad, hallándose, asimismo, sometidos a todas las obligaciones de la clase a que pertenecen.

Si vuelven después de esa edad, la ley los obliga sólo a las obligaciones de su clase.

Finalmente, la ley los faculta para regresar sólo durante tres meses a Francia, bajo aviso de su ausencia del país donde se hallaren establecidos.

La ley italiana de 1901, concede análogos derechos y exige las mismas obligaciones a los súbditos de ese país.

Son estas leyes, como lo hace notar Buzzati (1), las que conceden más liberales franquicias a los emigrados.

Por otra parte, el servicio militar del emigrado en nuestro país, no lo hace incurrir en la pérdida de la ciudadanía, desde la vigencia de dicha ley que abrogó el art. 11, N.° 3 del Código Civil Italiano.

Este principio es una consecuencia de la evolución operada en el campo de la doctrina europea en el sentido de restringir las causales de pérdida de la ciudadanía.

Nosotros debemos desear, decía Gianturco, Ministro de Gracia y Justicia, al discutirse la ley sobre la emigración en el parlamento del Reino, que nuestros conciudadanos puedan ejercer alta influencia moral, intelectual y política en el exterior, y también debemos desear que ellos sean llamados a las altas funciones públicas, porque así nuestra emigración tendrá un carácter más civil y fecundo.

Y, estas ideas de Gianturco, eran las de todos los dirigentes de Italia en esa época.

Desde largo tiempo la opinión pública — expresaba el General Ponza di San Martino, Ministro de Guerra — y también los militares, se han preocupado del peso grave que las obligaciones del servicio militar en tiempo de paz imponen a nuestros connacionales residentes en el extranjero y también a los emigrados establecidos allá. Nosotros no podemos desconocer que nuestras colonias y especialmente las de la América del Sud, nos dan pruebas continuas de conservar por la madre patria afecto de hijos; hacen fe las suscripcio-

---

(1). Buzzati. La doppia cittadinanza nei rapporti fra l' Italia e la Republica Argentina, en la Revista Colonial, página 565.

nes nacionales generosamente cubiertas y las numerosas y espléndidas conmemoraciones de todos nuestros fastos, de nuestras alegrías y de nuestros dolores. A estas colonias nosotros no debemos pedirles hombres, porque en el país tenemos suficientes; debemos pedirles conservar nuestros hábitos, frecuentar las escuelas italianas, conservar celosamente la nacionalidad, malgrado el servicio militar, al cual son obligados en su país de adopción, en suma, ayudar y promover por todos los medios la cultura italiana, la cual, entre los medios de expansión, es ciertamente el más seguro.

En fin, el Cónsul General, doctor Enrique Chicco, proponía la abrogación del art. 12 del Código Civil Italiano, diciendo:

«El principio sentado en esta disposición, tenía un razonable fundamento en los tiempos en que fué preparado y promulgado el Código Civil, cuando era escasa la población del joven reino e inmensas sus necesidades; de ahí que convenía refrenar lo más posible la emigración; por otra parte, la situación política era tal, que se preveía que conduciría a nuevas guerras. Era, por lo tanto, natural que los legisladores se preocupasen de las necesidades militares que el país sentiría de un día a otro y que ante todo, persiguiese el fin principal, el reclutamiento del ejército.

«Pero ahora las conclusiones son notablemente distintas. Las necesidades político-militares no urgen al pueblo, que unido y constituyendo un fuerte Estado, tiene aspiraciones de buena organización interna. Ningún fin, pues, es necesario para su existencia política, la preparación para hacerse promotor de guerras».

En 1909, se presentó a la Cámara de Diputados de Italia, el proyecto de ley relativo a la condición de los italianos en el extranjero, frente a la obligación de cumplir el servicio militar y a la cuestión de la ciudadanía.

Por el art. 33 del proyecto, se modificó la ley italiana de servicio militar, cuyos textos (arts. 81 y 82), quedaron reformados en la forma siguiente:

«El servicio militar en el extranjero está reservado a las autoridades diplomáticas y consulares y se desarrollará de acuerdo a las normas siguientes:

1.° Los inscriptos residentes habitualmente en el exterior, pueden hacerse examinar en las Legaciones o Consulados del Reino, y según el resultado de este examen, serán enrolados en la categoría correspondiente, o declarados aptos o inaptos, o bien enviados a clases sucesivas por impedimentos legítimos.

2.° Los inscriptos nacidos y residentes en el extranjero o expatriados con sus ascendientes o tutores, antes de haber cumplido el décimo sexto año de edad, en América, Oceanía, Asia (excluyendo Turquía), Africa (excluyendo los dominios y protectorados italianos, Egipto, Tripolitania, Túnez, Algeria y Marruecos), en seguida de ser enrolados, son dispensados de presentarse a servir, mientras dure su residencia en el exterior. En caso de movilización general del ejército y armada, estarán obligados a presentarse con las excepciones que serán determinadas en relación a la posibilidad en que se encuentren de volver al país en tiempo útil.

3.° Los militares comprendidos en el número anterior, que vuelvan al Reino antes de haber cumplido 32 años de edad, deben notificarlo inmediatamente al distrito militar, si pertenecen al ejército; a la capitanía del puerto, si pertenecen a la armada, y presentarse a cumplir el servicio militar. Si contraviniesen estas prescripciones, serán declarados desertores.

Dichos militàres, que sean nacidos y residan en países donde por el hecho del nacimiento se les imponga la ciudadanía local, serán exceptuados de la obligación de llenar esa formalidad, cuando hayan prestado en el país de nacimiento un período de efectivo servicio bajo las armas del ejército regular, el cual será considerado, según las normas que establecerá la administración militar, equivalente al que hubieran debido prestar en Italia. Deberán ser llamados con una clase de segunda categoría, si ello fuese considerado necesario para

completar su instrucción militar de acuerdo con las ordenanzas del ejército.

4.° Los militares admitidos a la excepción provisoria, pueden, en casos excepcionales, obtener de las autoridades diplomáticas y consulares del Reino, volver a la patria y permanecer por un período que no exceda de dos meses. Los ministros de guerra y marina podrán, en cada caso, y según las normas del reglamento, prolongar la permanencia en el Reino de los que comprueben que realizan un curso regular de estudios.

5.° Los inscriptos admitidos a la excepción provisoria del servicio de las armas en tiempo de paz, que vuelvan al Reino después de haber cumplido 32 años de edad, serán dispensados de llenar la obligación. Ellos serán inscriptos en la milicia territorial con la respectiva clase, y deberán responder a los llamados eventuales de la misma clase.

6.° El reglamento determinará los casos en que los inscriptos en la reserva no comprendidos en el precedente número 2, pueden, en caso de estar enrolados en la primera categoría, ser autorizados, año por año, por motivos de importancia comprobada, retrasar su presentación a las armas, hasta el 1.° de diciembre del año en que cumplan 25 de edad.

7.° Los inscriptos residentes en el extranjero, que se hallen enrolados en la segunda categoría, están dispensados de responder al llamado de las armas para la instrucción, hasta que dure su residencia en el extranjero.

Volviendo a Italia antes de haber cumplido 32 años de edad, están obligados a presentarse a las armas con los de segunda categoría llamados para la instrucción inmediatamente después de su llegada del extranjero.

Si vuelven a Italia después de dicha edad, serán eximidos de presentarse a las armas, como en el caso anterior, pero serán adscriptos a la milicia territorial, con la respectiva clase de reserva y deben responder a los llamados eventuales de la misma clase.

Art. 33 bis. — Los militares de segunda categoría están

sujetos a las mismas normas establecidas para los de primera categoría del art. 1.° de la ley vigente sobre emigración.

Art. 33 ter. — El inscripto que para sustraerse al servicio militar, comete en territorio extranjero algunos de los delitos previstos en la ley de reclutamiento del ejército o en el Código Penal, será penado según la ley italiana, aunque no se encuentre en Italia.

El ciudadano o el extranjero que en territorio extranjero concurre en cualquier forma a la comisión del delito del inscripto, se sujeta a las penas establecidas en la ley italiana, aunque no se encuentre en el territorio del Reino. Si ha sido juzgado en el exterior por el mismo hecho, puede ser juzgado en el Reino si el Ministro de Justicia pide la extradición.

El art. 35 bis, del proyecto, modificaba la disposición contenida en el art. 13 del Código Civil Italiano, referente a la readquisición de la ciudadanía, la cual se operaría:

1.° Por la vuelta al Reino.

2.° Por la declaración formulada ante el jefe del Estado Civil, de renunciar a la ciudadanía extranjera y de fijar — lo que se efectuaría realmente dentro del año — su domicilio en el Reino.

Por último, se disponía que no sería necesaria tal declaración para los que hubieran establecido y mantenido su domicilio en el Reino durante tres años.

Volviendo ahora a la exposición de la obra de los Congresos científicos diremos que las conclusiones a que han arribado pueden sintetizarse así:

a) Necesidad de una nueva ley orgánica, en el orden interno, y de acuerdos o tratados, en el orden internacional, que resuelvan los conflictos de nacionalidades.
b) Reconocimiento de la nacionalidad de nacimiento en los hijos de italianos nacidos en el extranjero.
c) Facilitar el retorno a la ciudadanía de origen a los emigrados que la hubiesen perdido.
d) Extender los beneficios de la protección extra-

territorial a los emigrados, admitiendo la compatibilidad de las diversas ciudadanías.

La última ley italiana, sancionada en 1912, dispone que el hijo de italiano nacido en el exterior puede optar al llegar a la mayor edad o a la emancipación, entre ambas ciudadanías (Art. 7) y en cuanto a la pérdida de la nacionalidad de origen, se establece que ésta sólo se opera en el caso de naturalización voluntaria del emigrado (Art. 8).

En cuanto a la última legislación francesa, debemos referirnos a la ley de 1905.

Esta ley es más de servicio militar que de la nacionalidad y se caracteriza por la disposición del artículo 11 que exige a los hijos de franceses nacidos en el extranjero, la inscripción en las listas de los consulados, al llegar a los 22 años.

Esta disposición afirma, por vía indirecta, el principio del «jus sanguinis».

Veamos ahora cómo han sido resueltos algunos casos relativos a esta materia, que se han suscitado entre los países europeos y el nuestro.

———

VI

SOLUCIONES DIPLOMÁTICAS DE CASOS PARTICULARES SUSCITADOS ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LOS PAÍSES EUROPEOS

Antecedentes producidos entre la República Argentina y España: soluciones dadas al respecto, admitiendo el principio del «jus soli». La obra de nuestros plenipotenciarios. Casos ocurridos con Italia y Francia.

No podríamos terminar esta exposición de los conflictos suscitados por la diversidad de sistemas de la nacionalidad, sin referirnos a los casos particulares suscitados entre nuestro país y algunas naciones europeas, que han motivado soluciones de gran interés.

Así, con España se han producido varias polémicas diplomáticas que han determinado una solución final favorable a la tesis argentina.

El primer caso ocurrió con el menor Romaguera del Alisal, repitiéndose en 1887, en Juan Ildefonso Garmendia.

En ambas situaciones, los menores habían sido inscriptos por sus padres en los Consulados Argentinos, a pesar de cuya circunstancia, se les exigió en España la prestación del servicio militar.

Entablada la reclamación pertinente por el ministro argentino, Dr. José C. Paz, que sostuvo su tesis con brillo y

elevación de miras, la cuestión fué solucionada admitiendo el gobierno español que dichos ciudadanos argentinos estaban exentos del servicio militar en la península, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 7 y 9 del Tratado hispano-argentino de 1863 (1).

El debate se produjo nuevamente, en 1904, pero bajo otra faz.

En tal ocasión, se discutió únicamente, el alcance de la inscripción en los Consulados, a los efectos de determinar la nacionalidad.

También en esta emergencia, la solución fué favorable a la argumentación que hizo nuestro representante, el Dr. Mariano Demaría, dando margen a la Orden Real de 5 de Marzo de 1906, que definitivamente, zanjó cualquier dificultad.

Con Italia también se han producido estas interesantes cuestiones diplomáticas que han dado margen a eruditas polémicas.

Un caso análogo, el de un hijo de italiano, nacido en Córdoba, y llevado por su padre a Italia en la época de su edad militar, motivó una discusión de principios que terminó con la aceptación del principio sostenido por nuestro país.

Finalmente, durante la guerra europea, en 1918, el señor Warin, que antes había cumplido sus obligaciones militares en nuestro país, al pisar territorio francés, fué obligado a incorporarse al ejército francés.

Producida la reclamación, la cuestión fué resuelta finalmente, admitiendo en forma transaccional que Warin había perdido su nacionalidad de origen por haberse enrolado en nuestro ejército, pero sin que llegara a dilucidarse, ampliamente cuál era su verdadera ciudadanía.

Tales son los casos más salientes que se han producido a este respecto.

---

(1). Véase «Memoria de Relaciones Exteriores», año 1884, pág. 365 y, Zeballos, «La Nationalité». Tomo I, pág. 320.

CAPITULO DECIMO NOVENO

HACIA LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS DE NACIONALIDADES

I

HACIA LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS DE NACIONALIDADES

Factores que deben considerarse al estudiar la aplicabilidad del sistema de la doble nacionalidad:
a) razones de orden moral;
b) problemas netamente jurídicos.
¿La coexistencia de las diversas nacionalidades es, en absoluto, posible?
Un momento en que es ineludible la separación de los vínculos.
Casos prácticos.
Bases de solución.

Después de esta exposición de opiniones, doctrinas y sistemas, es menester recapitular, para tratar de obtener una fórmula jurídica, que los traduzca prácticamente, en soluciones legales.

Por nuestra parte, analizaremos las cuestiones que deben ser resueltas, desde un doble punto de vista: estudiando, previamente, las razones de índole moral, o internas, que crea el vínculo entre el individuo y el Estado para, luego, referirnos al problema netamente jurídico.

Los opositores al sistema de la doble nacionalidad han argumentado siempre basándose en factores atávicos que el individuo lleva en sí mismo para negar la aplicabilidad de aquél.

Y, la mejor demostración de que esos argumentos son dignos de atención es que los sostenedores de la tesis, los han rebatido, reconociéndoseles, así, el rol que desempeñan.

Se dice que no es posible que el individuo esté sometido a una doble nacionalidad porque ello implicará una verdadera violencia moral.

De otra parte, los defensores de la teoría sostienen que, precisamente, admitiendo la coexistencia de las nacionalidades, se logra salvar ese conflicto puesto que no se coloca al individuo en el trance de abdicar de su pasado, manifestando al propio tiempo su reconocimiento hacia el país que le hospeda en el presente, conclusión ésta, que está en armonía con la realidad de los hechos.

Buzzati, estudiando tan delicada cuestión, se expresa así (1):

«Ciertamente la base psicológica de esta vinculación al suelo huésped no puede ser encontrada en aquel complejo de sentimientos atávicos, de afectos, de recuerdos que se constituye en los Europeos hacia su país de antigua civilización: «cet amour de l'Argentin pour son sol peut avoir assurément sa grandeur, mais il n'a pas la poésie touchante que revêt cet amour dans nos vieux pays d'Europe, oú l'on s'attache non point seulement á la terre cultivable, mais a tous les souvenirs du village natal, aux coteaux familiers, a la vieille eglise, á tout ce qui nous fait communiquer avec l'áme des choses. Il semble que l'on tient d'autant plus á la terre qu'elle nous coûte plus de travail, plus d'efforts, plus de deceptions même» (2).

La doctrina argentina ha tratado el punto:

«No hay contradicción — dice Astigueta —; el lazo que une al ser moral con el lugar y con la sociedad primera que ha sido el origen de su cuna, debe ser poderoso, porque de

---

(1). En la «Revista Colonial», pág. 551 y sigs.

(2). Martínez et Lewandowski. L'Argentine au XX siècle. París, 1906, pág. 21 y sigs.

ese ligamen, mientras más resistente sea, depende la fuerza de las naciones, grandes o pequeñas; pero tiene un límite que le ha sido enseñado al hombre con su libertad, cuando juzgue que ese pedazo de tierra donde ha nacido, no le rinde los halagos que ofrece a su propio perfeccionamiento, encuentre una región más rica y más fértil, allí en el Estado vecino o más allá donde se aspira un aire puro de independencia y sólo se llega salvando los mares.

«Mancini, el notable internacionalista y hombre público italiano, no persigue ciertamente una utopía al darle a su escuela de la nacionalidad el desarrollo de que es susceptible, pero dándonos exacta cuenta en todos sus detalles de la importancia y alcance que tiene, individual y colectivo, el hecho de la elección y residencia sucesiva en ese nuevo país donde el extranjero al emigrar ha cifrado todas sus aspiraciones, no podemos menos de repetir que es su patria. La patria es el hogar político de perfecta similitud con el doméstico que nos atrae, si nos presenta halagos, que nos ahuyenta, si no nos ofrece las condiciones compatibles de la vida.

«La razón porque es rechazable la teoría de Mancini, es precisamente por las consecuencias a que se tiene que llegar en aquella escuela, contrarias a la libertad: las vinculaciones entre el individuo y el Estado deben subsistir, mientras exista la voluntad de permanecer fiel a su patria originaria, mientras consienta la sumisión voluntaria al vasallaje, mientras conserve, como dicen los ingleses, la «allegiance» a su Soberano. Y de allí debemos separarnos para seguir las huellas de la libertad, que en el mundo moderno debe ser norma y guía de todo acto humano y de toda tendencia política.

«¿A qué quedaría reducida la libertad individual bajo la férula del eterno vasallaje? ¿En qué condiciones se respetaría la independencia personal, si no se pudiera romper, cuando convenga, ese vínculo contractual que reconocemos existe entre el individuo y el cuerpo social a que pertenece?

El contrato sinalagmático cuya perpetuidad dependa de la voluntad exclusiva de una sola parte, aunque no cumpla a lo que estaba obligado, es el absurdo mismo en el análisis exacto de la noción de todo vínculo jurídico.

«No podemos negar, de acuerdo con los más poderosos publicistas, que la nacionalidad es un vínculo político «establecido, dice el doctor Alcorta, por un consentimiento tácito en el primer momento, y que debe suponerse en ejercicio en el lugar que la permanecia material se produce». Pero esta última conclusión se aparta completamente de la doctrina proclamada por los partidarios de la nacionalidad, para acercarse más a la teoría del domicilio que busca la perfectibilidad de toda organización política en la agrupación de individuos con un carácter verdaderamente nacional.»

Entrando ahora a considerar la faz propiamente jurídica del problema, es menester, en primer término, determinar el verdadero sentido del concepto de doble nacionalidad, para establecer, como consecuencia, la posibilidad o nó de su aplicación en todos los casos (1).

Admitida la definición dada por los tratadistas y con-

---

(1). Dice Buzzati, pág. 555 de la «Rivista Coloniale»: transcribiendo a Rivier, Précis du droit de gens, París, 1896. Tomo I, página 305.

«La doble o múltiple nacionalidad, al mismo tiempo que dá lugar a veces a dificultades y conflictos que pueden ser difíciles, sobre todo en una época en que el servicio militar es en diversos países obligatorio y casi universal, puede asimismo procurar ventajas reales a aquéllos que la poseen. Mirada desde el punto de vista superior de la humanidad, ella por naturaleza alarga las vistas, y eleva el espíritu; permite al individuo expandirse más allá de las estrecheces nacionales. Es una anomalia sin duda, pero es imposible descubrir el carácter nefasto que señalan los partidarios de la uniformidad y de la simplificación «a outrance». Las dificultades que se producen se refieren, sobre todo, a las leyes actuales sobre el servicio militar. Ello es de orden secundario y momentáneo, en tanto que el principio de la libertad es de orden superior. En buena regla, ante todo, el deber cívico no se debe y los derechos cívicos no se ejercen más que en un solo país: el derecho de ciudadanía en los otros quedan en cierto modo en estado latente. Y los pueblos en nuestra comunidad internacional se presumen amigos, y no enemigos, los unos de los otros.»

gresos científicos, a que hemos hecho referencia, el sistema significa, en síntesis, la **admisión simultánea de dos ciudadanías distintas en el mismo sujeto de derecho.**

Por otra parte, es indiscutible el hecho de que la nacionalidad no solamente implica el goce de derechos políticos sino que trae aparejadas otras consecuencias, entre las que, sin duda, no es despreciable la facultad individual de invocar la protección diplomática del Estado de origen ante las autoridades del país de residencia.

De allí que, en las relaciones entre ambas naciones, sea menester atenuar los efectos del vínculo para hacer viable la coexistencia de la nacionalidad de nacimiento con la ciudadanía adquirida por naturalización.

En un sentido absoluto, acordando a la nacionalidad todos sus efectos, la superposición no parece posible.

Si la protección diplomática extranjera necesariamente debe ser admitida por el país de residencia, prácticamente no existiría la ciudadanía adquirida.

Supongamos que un individuo emigrado de un país europeo, que hubiese adquirido la ciudadanía argentina — conservando la de origen — y, por consiguiente, tuviera en un momento determinado dos nacionalidades, fuera lesionado en su persona o en sus bienes en una guerra civil en la que él no hubiera tomado parte.

Pues bien, ¿tendría ese sujeto derecho a invocar la protección diplomática de los representantes de su país de origen y accionar por la reparación consiguiente?

Es evidente que si la reclamación fuera admitida, se habría reconocido el carácter de extranjero a ese individuo; si se declarara la irresponsabilidad del Estado se lo consideraría un verdadero ciudadano argentino.

Motivo de estudio puede y debe ser, también, la doble nacionalidad con respecto a la extradición de los delincuentes.

A su turno, veremos cómo las convenciones celebradas en esta materia por la República con los países europeos están inspiradas en el principio de la nacionalidad

para negar la extradición de los súbditos, principio opuesto al que rige el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, en que el carácter de ciudadano no tiene ningún efecto.

Creemos que esta teoría es la más científica puesto que deriva del principio de la territorialidad de la ley, que es norma resolutiva de conflictos, pero mientras no se acepte en los tratados con los países europeos, es preciso contemplar los problemas que puedan suscitarse.

Un ejemplo aclarará nuestro concepto:

Un emigrado europeo, llegado a nuestro país, adquiere, bajo la vigencia del sistema, la nacionalidad argentina y conserva, al propio tiempo, la de su país de nacimiento.

Tal individuo, por un azar de la fortuna, comete un delito, mientras permanece en nuestro país; fuga de él, por esa misma causa, y se refugia en su país de origen.

¿Podrían, en tal situación, las autoridades argentinas, solicitar la extradición de dicho delincuente?

Es evidente que, mientras se respete la nacionalidad del reo, será previa la determinación del estatuto personal del individuo y en esta forma será ineludible un pronunciamiento respecto de su conservación o pérdida.

Estos ejemplos nos acercan al sistema de la nacionalidad alternativa, que es, ni más ni menos, que la nacionalidad condicionada por el domicilio, sistema adoptado por la convención hispano-argentina de 1863, que hemos estudiado antes y que demuestra un vivo y loable anhelo por solucionar por medio de tratados, tan ardua cuestión.

Demuestra, igualmente, que la adopción de un sistema tan característico no puede hacerse por medio de la legislación interna de cada país, dado que ésta nunca puede tener proyecciones extraterritoriales, si los demás Estados no reconocen tales alcances.

Tanto más, que la implantación del sistema significa la renovación de principios aceptados hasta hoy en la legislación y en los actos internacionales.

Hasta aquí hemos estudiado la doble nacionalidad en

sí misma y aisladamente. Ahora nos toca referirnos a aquélla, en relación al sistema de concesión automática de la ciudadanía.

Hemos visto que la reforma de la legislación italiana, que sin duda está inspirada en el propósito de tender un lazo más entre aquel país y el nuestro, que tantas y tan estrechas vinculaciones mantienen, ha suprimido la disposición del Código Civil Italiano que sancionaba siempre con la pérdida de la nacionalidad al naturalizado en el extranjero.

De acuerdo a los términos de la nueva ley, la nacionalidad no se pierde cuando la ciudadanía del país de residencia se adquiere por imposición de la ley de este último y no media solicitación del individuo.

Pues bien, si en nuestro país se implantara este sistema de ciudadanía automática, en las relaciones con Italia, no habría tanta dificultad.

Pero bueno es hacer constar que siempre ese sistema debería dejar a salvo la facultad individual de renunciar a la nueva ciudadanía porque sino habríamos caído en un vicio de inconstitucionalidad insanable ante el imperativo del artículo 20 que, en el deseo de no contrariar las convicciones del extranjero dispone que la ciudadanía nunca podrá serle impuesta.

Y bien, ante un sistema que, en realidad no impondría la nacionalidad argentina, ¿se interpretaría siempre la cláusula europea en el sentido de que el extranjero conserva su nacionalidad de origen?

Bien queremos que este problema sea solucionado en una forma eficaz y definitiva y, por eso mismo, planteamos esta cuestión que, en nuestro concepto puede dar margen a interpretaciones divergentes.

¿Que nuestras relaciones con los países del Viejo Mundo son cordiales en el más alto grado y ningún motivo existe para pensar que puedan ser siquiera empañadas? Sin duda que no puede haber al respecto la más ligera diferencia de opinión, pero no es menos cierto, que, precisamente por

ello, ningún inconveniente existe para sellar en un pacto bilateral las cláusulas que supriman los conflictos de nacionalidades.

Las leyes propias de cada país se dictan en distinta época y bajo el impulso de distintos factores, mientras que un acuerdo es fruto de un momento único, y representa la armonía de legislación de los contratantes.

Las bases de esos acuerdos pueden sintetizarse así:

I. Reconocimiento de la nacionalidad de nacimiento para los hijos de extranjeros;

II. Aceptación del principio de la territorialidad de la ley penal;

III. Exención del servicio militar en el país de origen a los naturalizados en la República, cuando lo hubieren prestado en ella y recíprocamente;

IV. Regulación de los efectos y facultades del vínculo de la nacionalidad de acuerdo con el domicilio del sujeto de derecho.

LIBRO CUARTO

El extranjero y las leyes reglamentarias de la Constitución en materia de derechos civiles y políticos

---

CAPITULO VIGESIMO

IDEAS GENERALES SOBRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCION NACIONAL ACERCA DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS

I

GENERALIDADES

Necesidad del estudio de las leyes reglamentarias de la Constitución Nacional, en materia de los derechos de los extranjeros.
Contenido y límites de este estudio.

En el Libro Primero, estudiando el sistema constitucional de la igualdad civil, hemos tenido oportunidad de presentar las disposiciones de nuestra Carta Fundamental, referentes al derecho del extranjero en los diversos órdenes de su actividad.

En síntesis — y recapitulando sobre lo que hemos expuesto allí — podemos afirmar con Zeballos, que ese sistema está basado en los siguientes principios cardinales:

1.° Garantía por la Nación del derecho de los extranjeros en las jurisdicciones federal, provincial y municipal, respectivamente.

2.° Mantenimiento y cultivo de las relaciones pacíficas con todas las naciones, es decir, política de paz y de cooperación.

3.° Neutralidad durante las guerras entre otros estados.

4.° Asimilación ecléctica y razonada del derecho ex-

tranjero, o sea colaboración experimental en el perfeccionamiento de las instituciones jurídicas del mundo (1).

Nos proponemos, ahora, estudiar — en este Libro IV — la legislación reglamentaria de la Constitución acerca de esos derechos y prerrogativas del extranjero.

De inmediato se advierte la trascendencia de este análisis: si, en términos generales un cuerpo de leyes, como la Constitución de un Estado, requiere para su aplicación, preceptos destinados a reglamentar sus mandatos generales y comprensivos, refiriéndonos en especial, a una materia tan vasta y diversa como es la relativa a las distintas actividades del extranjero, es evidente que esa necesidad se acentúa.

El estudioso, debe, por su parte, dilucidar, en cada caso, la cuestión referente al acuerdo u oposición entre esos preceptos y las cláusulas de la Carta Fundamental.

Y, tendrá la más adecuada norma de interpretación en el espíritu y letra de la Constitución misma que, por una parte, determina la sujeción del derecho individual a las leyes reglamentarias de su ejercicio y, fija, por otra, el límite del poder legislador cuando impone que nunca esas mismas reglamentaciones podrán negar las garantías acordadas.

Del mantenimiento de ese equilibrio, entre el poder colectivo y las facultades individuales, se inferirá en el caso, la adaptación del sistema reglamentario al texto que le da origen.

---

(1) Zeballos. Discurso pronunciado en ocasión de inaugurarse la 31.ª Conferencia de la «Internacional Law Association».

«Definidos con amplitud jamás superada antes — dice el ilustre internacionalista, hablando de los derechos del extranjero — la legislación nacional y algunas instituciones y leyes locales ofrecen, además el voto municipal a los extranjeros.

«De esta suerte, los domiciliados, con familia, con arraigo en los bienes inmuebles, con establecimientos comerciales, con sus hijos incorporados al ejército, a la armada, a los poderes públicos y con sepulcros en nuestros cementerios, amantes de sus patrias europeas, pero **sine animo revertendi,** están investidos de nueve décimos de la nacionalidad. Y, sin embargo, no les imponemos el otro décimo. Aceptamos los tres principios imperecederos de Cicerón en su **Oratio pro Balbo,** en que reposa el derecho actual de nacionalidad. No es posible tener más de una patria. Ella no se impone. Cambiarla es atributo sagrado de la libertad civil.»

Desde ya, nos es dable anticipar una prenoción, cual es la de que todas esas leyes reglamentarias, traslucen el anhelo uniforme y constante de nuestros legisladores, por obtener la asimilación del extranjero al medio social en que se desenvuelve, si bien con un criterio netamente constitucional, pueden ser objeto de reparos.

Tal sucede, por ejemplo, con algunas cláusulas referentes a las funciones públicas, en que el requisito de la nacionalidad ha desempeñado un papel preponderante, determinando mandatos especiales que, sin llegar a una negación de derechos provocan soluciones jurisprudenciales un tanto violentas.

Pero, no nos anticipemos; digamos antes que este estudio deberá circunscribrse a aquellas cláusulas directamente reglamentarias de la Constitución misma y peculiares del extranjero.

Excluímos lo relativo al sistema internacional creado por el Código Civil, fundándonos en que, sus preceptos no pueden dar origen a verdaderos problemas, toda vez que, aceptado el principio del domicilio como fundamento de la legislación contenida, desaparece todo conflicto.

Quedan, así, sometidas al análisis, leyes dispersas, dictadas a través de largos intervalos de tiempo, algunas de las cuales nos sugerirán, sin duda, ideas de reforma constitucional — cuando hablemos respecto de las de jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales, p. ej. — afirmándonos, otras, en la redacción vigente.

En ese sentido, es que, comenzamos este estudio.

CAPITULO VIGESIMOPRIMERO

EL EXTRANJERO Y LA LEGISLACION DE CABOTAJE

I

EL EXTRANJERO Y LAS LEYES QUE RIGEN EL COMERCIO Y NAVEGACION FLUVIAL DE CABOTAJE

Antecedentes constitucionales y legales.
La ley 7049. El pensamiento del miembro informante de la Comisión, Doctor Saavedra Lamas.

La Constitución Nacional contiene las normas directrices del derecho del extranjero, habitante del país, de navegar sus ríos y sus costas, en los artículos 14 y 26.

Los antecedentes históricos de estas disposiciones, se hallan en los pactos internacionales celebrados por el Gobierno Nacional con las naciones extranjeras: el Tratado de 1825, con la Gran Bretaña, y el de San José de Flores, de 1853, con el Brasil y el Paraguay.

Reconocido en forma amplia y categórica el derecho de navegación de los ríos al extranjero, es evidente que, únicamente, puede suscitar cuestiones, la inteligencia de la disposición constitucional cuando nos referimos a la navegación realizada entre puertos de la República.

¿Puede establecerse la distinción de banderas para acordar o limitar el ejercicio de ese comercio y de esa navegación?

A través de los antecedentes parlamentarios de las leyes

vigentes, encontraremos la solución de tan interesante problema.

En efecto, el país se ha dado leyes que rigen la materia — las que llevan los números 7047 y 10.606 — en que se determinan los caracteres de esta navegación peculiar, generadora de reglas especiales de las relaciones jurídicas emergentes.

En ocasión de discutirse la primera de dichas leyes se debatió ampliamente el problema.

El miembro informante de la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados, Doctor Saavedra Lamas, dió en un discurso que revela la exacta comprensión del problema, la interpretación de los textos y antecedentes históricos.

Expuso brillantemente esos antecedentes históricos, la interpretación auténtica de los tratados con los países limítrofes y entrando ya en la época constitucional, terminó:

«Pero si de estos hechos históricos y de esta época fluye tan clara y sencillamente la interpretación, no se marca menos vigorosamente en tiempos posteriores, cuando remota ya la época del monopolio de la tiranía misma nos aproximamos a las horas de la organización. ¿Quién no recuerda aquellas luchas del gobierno del Paraná con el estado de Buenos Aires independiente, aquella discusión de derechos diferenciales, por ejemplo, que hacen en el seno del Congreso de la Confederación hombres que tenían la interpretación fiel y auténtica de la Constiución puesto que habían sido sus autores?

«Recuérdese — agregó el Doctor Saavedra Lamas — el primitivo proyecto de derechos diferenciales que establecían graves dificultades de impuestos y de régimen respecto de la navegación de cabos afuera, cuando sobreviene la discusión después de oir las palabras de Zapata, de Rawson y de muchos otros que argumentaban precisamente con los tratados y con la libre navegación sobre lo que entonces como ahora son incuestionables los derechos soberanos del país.

«Y es interesantísimo también observar en aquella época las controversias que tenían lugar sobre la misma materia

en la Asamblea de representantes de Buenos Aires, cuando tratándose de la libre navegación del Paraná y de una ley propuesta, Vélez Sársfield diserta extensamente y Mitre lo interrumpe, cortando la discusión al decir: Sobre la libre navegación en general no hay discusión y estamos de acuerdo, pero en lo que también estamos de acuerdo es en el derecho incuestionable del estado de Buenos Aires para legislar en absoluto sobre la navegación de cabos entre su propios puertos.

«Y, para concluir, dominando en una última expresión final el desarrollo histórico constitucional de nuestro pasado, me bastará detenerme en las alturas del año 60, época de la última reforma de la Constitución; allí el Doctor Elizalde, miembro informante de la comisión reformadora, declara netamente: que la libre navegación en los tratados y en la Constitución se refiere a la navegación de ultramar, al comercio internacional y agrega que no se refiere a los buques de menor calado o sea a los que hacen el cabotaje.»

En presencia de tan claros antecedentes se explica que el Congreso Nacional haya podido, en uso del poder de reglamentación, dictar las leyes que rigen el comercio y navegación de cabotaje.

Por el artículo 1.° de la ley mencionada, se reserva el comercio y la navegación de cabotaje a los buques de bandera nacional, salvo en el caso de reciprocidad de las naciones ribereñas vecinas.

El derecho de los navíos extranjeros a cargar y descargar en los puertos nacionales, queda sujeto, de acuerdo con los términos de la ley, a la reglamentación que haga el Congreso Nacional.

Finalmente, el ejercicio ilegal del cabotaje, se castiga con la confiscación de la mercadería y del navío extranjero que lo realice (artículo 5).

El decreto reglamentario de esta ley, de 10 de Febrero de 1911, después de confirmar, en su artículo 1.°, que la navegación y el comercio de cabotaje, o sea el que se efectúa entre los puertos de la República, como los servicios de ribera, las operaciones de salvataje, remolque, descarga y de chalupas y embarcaciones de poco calado, quedan reserva-

das a los nacionales, dispone cuáles son las condiciones que debe reunir el navío para ser considerado nacional.

Esas condiciones, son: a) enarbolar el pabellón nacional y estar matriculado; b) ser gobernado por capitanes o patrones argentinos, naturales o naturalizados; c) tener una tripulación compuesta de un tercio, por lo menos, de ciudadanos argentinos, cuando el tonelaje del barco no baje de 200 toneladas y por un número que determine el poder ejecutivo, cuando sea menor de esa cifra; d) estar inscripto con ese fin y, e) sujetarse a los reglamentos en vigor o que sean dictados para la marina mercante nacional, conforme al presente decreto (artículo 2 del decreto de 10 de Febrero de 1911).

El requisito que establece el parágrafo c), — que según el mismo artículo 2, «in fine», podrá exceptuarse en casos justificados por el Ministerio de Marina, — ha tenido en la práctica la singular virtud de propender indirectamente a la naturalización de los extranjeros que desean optar a las plazas de marineros de los buques de cabotaje.

Leemos en la exposición de motivos dados por el Doctor Lisandro de la Torre, al presentar su proyecto de reforma a la ley de naturalización de 1869:

«Se argumenta, por muchos, de la condición humilde de los que solicitan la naturalización en el noventa por ciento de los casos — decía el Doctor de la Torre, agregando: que se pregunten los que así opinan para qué la quieren esos obreros, llegando a la conclusión falsa de que los mueve y determina la confabulación de planes anarquistas, de que la mayoría son delincuentes y libertarios que buscan eludir la ley social.

«¡Gran error es ese, señor presidente! Nuestras propias leyes explican con claridad el fenómeno, cuando exigen la ciudadanía argentina para el goce de ciertos beneficios civiles.

«Y se preguntaba: ¿Tienen acaso la culpa de que los legisladores argentinos se hayan propuesto deliberadamente, provocar la naturalización de los marineros de cabotaje, de los carteros y vigilantes, y no hayan creído de interés pú-

blico adoptar análogas medidas para determinar igual actitud en los capitalistas y terratenientes?

«El abogado del centro de cabotaje me comunica este dato: «En 1912, por gestiones a cargo del centro se han nacionalizado 945 personas; y están calculadas en 200 las que lo han hecho directamente o por intermedio de los armadores».

Estas razones determinaban al Doctor de la Torre a pedir la sanción de leyes que obligaran a naturalizarse a los demás extranjeros, como medio de lograr su arraigo a la Nacionalidad (1).

La ley 10.606, que reformó la 7.049, dispone, en sus artículos 1.° que la navegación y el comercio de cabotaje entre puertos de la República, quedan reservados a los navíos de bandera argentina, pudiendo los extranjeros entrar a descargar y recibir carga.

Y, se consideran buques nacionales (artículo 3), los que usan pabellón nacional, son mandados por capitanes naturales o naturalizados argentinos y tienen en su tripulación no menos de una cuarta parte de argentinos cuando su porte es de 200 o más toneladas y el número que determine el P. E. cuando es menor.

Esta ley ha sido reglamentada por Decreto de 10 de Febrero de 1919, en cuyo artículo 4 se dispone que para que un buque pueda usar bandera argentina debe estar inscripto en el Registro que llevará la Dirección General de Puertos, siendo necesario para inscribirlo que el propietario, cuando

---

(1) Sobre la materia de la naturalización indirecta, pueden consultarse los proyectos y doctrinas sustentadas por el Doctor Zeballos, al fundar su iniciativa de colonización e inmigración sobre la base de concesiones gratuitas a los extranjeros que obtuvieran la ciudadanía, que se cita en el capítulo relativo a la reforma de la ley de 1869; el del Doctor Avellaneda, sobre naturalización de empleados públicos y, por último, la discusión del artículo 1.° de la ley de Jubilaciones y Pensiones, cuya redacción actual, que exige la condición de ciudadano para que se acuerde el beneficio, es obra del Doctor Zeballos, y se halla expuesta en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, de 1887. Tomo XX, pág. 443 y siguientes.

es persona privada, tenga domicilio en el país, y tratándose de una Sociedad, esté inscripta en el Registro Público de Comercio y tenga representante legal en el país.

Dichos buques, agrega el mismo decreto, cuando su porte sea menor de 200 toneladas deberán tener la mitad de la tripulación, inclusive el patrón, compuesta por argentinos.

CAPITULO VIGESIMOSEGUNDO

EL EXTRANJERO ANTE LA LEGISLACION SOBRE JURISDICCION Y COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES

I

EL EXTRANJERO Y LAS LEYES SOBRE LA JURISDICCION Y COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ARGENTINOS

Una materia de excepción: la Constitución Nacional y las leyes de organización de los Tribunales. Disposiciones de los artículos 1.° y 2.° de la ley 48, de 14 de Septiembre de 1863. Jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional.

La materia relativa a la jurisdicción y competencia de los Tribunales en los juicios relativos a súbditos extranjeros está regida ante todo por la Constitución Nacional, y reglamentada en sus detalles por las leyes nacionales números 27, 48 y 49.

La Constitución consagra en su artículo 100, la competencia de la Suprema Corte de Justicia y de los demás tribunales inferiores de la Nación, en las causas concernientes a Embajadores, Ministros públicos y Cónsules extranjeros, y en las que se susciten entre una provincia o sus vecinos contra un Estado o ciudadano extranjero.

En los primeros casos, la Corte Suprema ejerce la jurisdicción originariamente; en los últimos, en grado de apelación (artículo 101).

Ahora bien, en uso de la facultad conferida por la Constitución, el Congreso Nacional dictó en 1862 y 1863, las leyes reglamentarias de las mencionadas atribuciones de los Tribunales Nacionales.

La ley 27, de 16 de Octubre de 1862, determina las atribuciones de la Suprema Corte, y la ley 48, regla las de los demás Tribunales Nacionales mandando en su artículo 2.°, inciso 2.°, que las causas en que sea parte un ciudadano argentino y un extranjero, serán juzgadas por los Jueces Nacionales de Sección.

La jurisdicción concerniente a los extranjeros es, de este modo, materia de excepción.

Es un privilegio creado en favor del extranjero, para quien los preceptos citados no tienen carácter obligatorio sino sólo el de mera franquicia susceptible de ser renunciada, sometiéndose a la jurisdicción ordinaria.

Esta es la doctrina sentada en los fallos de la Suprema Corte, en especial en los contenidos en el Tomo XIV, pág. 445 y Tomo XXI, pág. 148.

El mismo Tribunal ha sentado jurisprudencia interpretando el artículo 2.°, inciso 2.°, a que nos hemos referido al citar la ley 48, declarando que el ciudadano argentino llevado ante los tribunales locales por el extranjero no puede declinar la jurisdicción de los mismos. (Colección de Fallos de la Suprema Corte Nacional. Tomo XXXIII, pág. 285).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto el fundamento de este beneficio acordado al extranjero, atribuyéndole por fin el de «estimular la concurrencia o emigración extranjera, proporcionando a ésta, a más de otras franquicias y garantías, la de ser juzgados los que a ella pertenezcan por leyes y jueces nacionales, uniformando así para con ellos una misma práctica y jurisprudencia como una mayor garantía para sus derechos, y evitar al mismo tiempo los reclamos que por su parte o de sus gobiernos pudieran a la vez originarse a causa de la diversa manera con que las provincias federales que componen la República, administran la justicia en sus asuntos contenciosos, habiendo la misma Constitución dejado a ellas el derecho de

dictar según las conveniencias locales sus respectivos Códigos de Procedimientos» (1).

Así caracterizado el privilegio, se pone de manifiesto, una vez más, la realidad del propósito de nuestros Constituyentes, por rodear al extranjero de la mayor garantía de justicia.

No obstante, pensamos que hoy es innecesario este beneficio de un fuero excepcional, afirmadas las prácticas democráticas de gobierno que suponen la consiguiente seguridad de una justa e igualitaria aplicación de la ley.

Por otra parte, si tal exigencia fuera real y efectiva, no nos explicamos la exclusión de las causas criminales en que, la nacionalidad del agente no produce efectos en la jurisdicción, razón por la cual el reo extranjero queda sometido siempre a la justicia criminal ordinaria.

Y no podría argüirse con la distinta naturaleza de los hechos, pues, si en términos generales, en los procesos criminales no aparecen dos partes actuando en juicio contencioso, es evidente, también, que son numerosos los delitos que dan lugar a acusación particular, en cuyo caso, aplicando la norma general, sería necesario — cuando el damnificado fuera ciudadano argentino — llevar el caso ante la justicia federal.

---

(1) Colección de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo XIII, pág. 392.

II

CASOS DE APLICACION DE LAS REGLAS CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTARIAS SOBRE JURISDICCION FEDERAL

La Suprema Corte ha producido numerosas decisiones que han determinado los casos en que procede la aplicación del fuero federal, dando, de este modo, normas de interpretación que, por su acierto y uniformidad, merecen recordarse.

Presentaremos algunas de esas sentencias, con relación a distintas materias.

a) VECINDAD Y NACIONALIDAD.

A este respecto, es oportuno citar el fallo del Alto Tribunal (1) en que se determinó el alcance y relación de los conceptos de «distinta vecindad» respecto de la nacionalidad, empleados en nuestra Carta Fundamental.

La sentencia fué motivada por la invocación del fuero federal que hiciera una de las partes en un juicio en que, actor y demandado, siendo extranjeros eran, además, vecinos de distintas provincias.

La solución negativa de la competencia de los Tribunales federales, fué fundada entre otras consideraciones en la de «que el artículo 100 de la Constitución Nacional distingue los casos en que los litigantes son vecinos de distintas provincias, de aquellos en que el uno es vecino de una provincia y el otro es un ciudadano extranjero, de donde se deduce claramente que la vecindad hace relación

---

(1) Colección de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo I, pág. 451.

a la que tienen los ciudadanos argentinos y no a la residencia de los extranjeros, que no los despoja de su calidad de tales, y que habitando en la República no pueden dejar de ser residentes de alguna de sus Provincias.»

b) DECLINATORIA OPUESTA POR EL EXTRANJERO DEMANDADO POR ARGENTINO ANTE LA JURISDICCION FEDERAL.

El carácter de beneficio que importa la concesión del fuero federal en los litigios suscitados entre extranjeros y nacionales no puede significar la imposibilidad — para el actor argentino — de determinar la jurisdicción en que debe radicarse un pleito.

De allí, pues, que si un ciudadano argentino demanda a un extranjero ante los Tribunales Nacionales, la declinación del fuero sea improcedente.

Así lo ha declarado la Corte, sosteniendo:

«Que conforme al art. 100 de la Constitución Nacional y el párrafo 2, artículo 2 de la ley sobre jurisdicción, corresponde al Poder Judicial de la Nación el conocimiento y decisión de las causas en que sean parte un ciudadano argentino y un extranjero. Que conforme al artículo 12 de la citada ley, la jurisdicción de los tribunales nacionales en todas las causas que son de su resorte, es privativa y excluyente de la de los juzgados de provincia, con las excepciones que el mismo artículo autoriza. Que no estando autorizada por ninguna de esas excepciones la declinatoria opuesta por un extranjero a quien demanda un ciudadano argentino ante el juzgado nacional, el caso se encuentra comprendido en la regla general, que lo hace de conocimiento exclusivo y excluyente de la jurisdicción ante la cual se ha interpuesto la demanda» (1).

c) SOCIEDADES.

La Corte ha resuelto que, las sociedades revisten el carácter de vecinos de las provincias en que tienen su do-

---

(1) Colección de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo XII, pág. 7.

micilio y, en tal virtud, no corresponde la aplicación del fuero federal tratándose de sociedades extranjeras (1).

d) PLURALIDAD DE DEMANDADOS.

La ley de 14 de Septiembre de 1863, determina en su artículo 10 que para hacer surtir el fuero federal es necesario que todos y cada uno de los demandados puedan invocarlo.

Esta regla ha tenido ocasión de ser aplicada por la Suprema Corte en numerosas sentencias especialmente cuando se ha tratado de que una de las partes esté constituída por argentinos y extranjeros, demandados conjuntamente.

En tales casos, la decisión ha sido dada, lógicamente, en el sentido de la competencia de la justicia ordinaria (2).

e) DEMANDAS CONTRA LOS MUNICIPIOS.

Uniforme y reiteradamente, el Tribunal ha declarado que las Municipalidades en su carácter de personas jurídicas llevan la nacionalidad argentina, quedando así, a este respecto determinada la norma indiciaria de la jurisdicción (3).

f) LA JURISDICCION Y LAS RELACIONES DE FAMILIA.

Cuando estudiamos (4) lo relativo a la naturalización de la mujer extranjera, hicimos mención, al pasar, de la jurisprudencia de la Suprema Corte referente a las relaciones entre el matrimonio y la nacionalidad de los contrayentes.

Dijimos entonces que, el vínculo no producía en realidad el cambio de la nacionalidad de la mujer, teniendo efectos en cuanto respecta a la jurisdicción de los Tribunales, de donde se desprende su influencia en las leyes de forma.

---

(1) Colección de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo XLVIII, pág. 147.

(2) Colección de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo XLIX pág. 198.

(3) Colección de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo LVI, pág. 99.

(4) Véase el Capítulo Décimosexto del Libro Segundo.

La Corte ha dicho:

«Que ante el régimen a que nuestra ley civil sujeta las relaciones de los cónyuges y a los deberes que el marido le impone en lo que a los bienes se refiere, la cuestión no puede sino resolverse dentro de las reglas que ese régimen comporta.

«Que con sujeción a tal régimen, y ya que el marido tiene a su cargo la defensa judicial de los derechos de la mujer, haciendo en su salvaguarda, los gastos que fuesen necesarios (art. 185 del Código Civil) y ya que pertenecen a la sociedad conyugal como gananciales los frutos naturales o civiles de los bienes propios de cada uno de los cónyuges, percibidos durante el matrimonio o pendientes al tiempo de concluirse la sociedad, la comunidad de intereses entre el marido y mujer resulta evidente, aunque sea verdad que, en tratándose de litigio sobre bienes propios de cualquiera de ellos, ese interés no sea igualmente intenso, que cuando se trata de bienes ya adquiridos por la sociedad conyugal» (1).

Estos fundamentos decidieron al Tribunal a aceptar el principio de que, en los casos de demandas contra la esposa, la jurisdicción se determina de acuerdo a la nacionalidad del esposo.

g) DEMANDAS DE FILIACION.

Para determinar el fuero federal, se presentan en la práctica, cuestiones debidas a la nacionalidad de las partes, que la jurisprudencia ha tenido que resolver.

Tal es el caso de las demandas de filiación, cuando los padres son extranjeros y los hijos argentinos, que la Suprema Corte Nacional ha solucionado en el sentido de que la nacionalidad de los padres y no la de los hijos, determina las reglas de competencia de los tribunales nacionales. (Colección de Fallos de la Suprema Corte de la Nación. Tomo XXXIV, pág. 275).

---

(1) Colección de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo XCV, pág. 122.

h) CAUSAS CRIMINALES.

Está consagrado el principio de que, en los juicios criminales, la nacionalidad del procesado no surte el fuero federal

i) EL MONTO DEL LITIGIO Y LA JURISDICCION.

La ley 927 excluye expresamente del conocimiento de la justicia federal las causas seguidas contra extranjeros, cuando el monto del litigio no exceda de $ 500 m|n.

Aplicando este principio, la Corte ha resuelto la competencia de los Juzgados de Paz, en numerosos casos.

j) CASOS DE JUICIOS ORDINARIOS, ACCESORIOS DE EJECUTIVOS.

Igualmente haremos mención de la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte en los juicios ordinarios seguidos a raíz de procedimientos ejecutivos anteriores, que han tramitado ante los Jueces Nacionales.

El Tribunal ha resuelto que el juicio ordinario debe ventilarse ante los Tribunales Federales.

Entre otros casos, puede citarse el consignado en el tomo 127, pág. 222 de la Colección de Fallos.

k) DEMANDAS DE UNA PROVINCIA CONTRA UN EXTRANJERO.

Una excepción al principio consagrado según el cual la jurisdicción federal es facultativa para el extranjero es el de que éste sea demandado por una provincia o por un municipio, en cuyo caso la provincia no puede ser llevada ante la justicia federal sin su conformidad, regla que ha sido consagrada por la jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional en los fallos registrados en los Tomos: 17, pág. 133, 171 y 207; tomo 31, pág. 103; tomo 34, pág. 422; tomo 57, pág. 46; tomo 94, pág. 353; tomo 95, pág. 369; tomo 108, pág. 5; tomo 114, pág. 282 y 298; tomo 115, pág. 64; tomo 118, pág. 93; tomo 125, pág. 125; tomo 127, pág. 56.

CAPITULO VIGESIMOTERCERO

EL EXTRANJERO EN EL JUICIO

I

EL EXTRANJERO EN EL JUICIO

El derecho público argentino: la ley 50, de organización de la Justicia federal.
El derecho internacional: la Convención de La Haya.

En la legislación argentina, a diferencia de lo que se preceptúa en los códigos europeos, no existe diferencia entre la condición del nativo y la del extranjero en el juicio.

Ya hemos estudiado la legislación referente a la jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales, en que se ventila un juicio entre un argentino y un extranjero; corresponde ahora estudiar la condición del extranjero en lo que respecta a las obligaciones emergentes de su calidad de tal, que tienen su origen una vez que ha sido introducida la demanda.

El artículo 55 de la ley 50, estableció en su inciso 3.° la obligación de arraigo a que debía sujetarse el extranjero, obligación originaria del derecho romano, en que existía dicha formalidad en las acciones «in rem», «actio doli», «re defendenda» y «re iudicata» (1).

Hoy, sólo existe la excepción de arraigo, establecida en el artículo 74 de la ley 50, para los extranjeros no domiciliados.

La materia está regida además por la Convención de La Haya, reunida en 1894, a raíz de la invitación formulada por algunos países extranjeros y convocada con el ob-

(1) Jofré. «Manual de Procedimientos».

jeto de uniformar las reglas de derecho procesal y a la que se ha adherido la República Argentina.

Dicha convención sentó el principio de que las condenaciones a los gastos del proceso, pronunciadas en uno de los estados contratantes, contra el demandante o el interviniente dispensados de la caución o del depósito, sea en virtud del artículo 1.°, sea por la ley del estado en que la acción se intente, serán ejecutoriadas en cada uno de los otros estados contratantes por la autoridad competente según la ley del país, limitándose esta última a examinar: 1.°) Si, según la ley del país en que la condenación se había pronunciado, el testimonio de la decisión reune las condiciones necesarias para su autenticidad; 2.°) Si, según la misma ley, la decisión ha pasado en autoridad de cosa juzgada.

La segunda convención de La Haya, de 17 de Julio de 1905, consagró ampliamente la exención de la obligación a que nos referimos, en el siguiente precepto: «Ninguna caución, ni depósito bajo cualquier denominación que sea, podrá ser impuesto en razón sea de su calidad de extranjeros, sea de la falta de domicilio o residencia en el país, a los nacionales de los estados contratantes que tengan su domicilio en uno de estos estados, y que sean demandantes o que intervengan ante los tribunales de otro de estos estados. La misma regla se aplica al depósito que se exigirá a los demandantes para garantir los gastos del juicio».

De modo, que por regla general, el sistema de la legislación argentina, establece la excepción de arraigo, sólo para los extranjeros no domiciliados, y, por vía de excepción, los súbditos de los estados contratantes adheridos a la Convención de La Haya están exentos en absoluto de esa obligación cuando asumen el rol de demandantes o demandados ante los tribunales argentinos (1).

---

(1) La legislación universal puede dividirse, como lo hace Mandy, en su obra «Les etrangers devant la Justice», en varios sistemas:

1.° Siguen el sistema del Código de Napoleón: Bélgica, Luxemburgo, Mónaco, Servia, Bulgaria, Grecia y los Países Bajos.

2.° La igualdad del extranjero en lo que respecta a la obliga-

Es el sistema propuesto por Asser, en la misma Convención de La Haya, y que ésta aceptó.

Puede, pues, afirmarse que en esta materia, como derivación del principio constitucional de la igualdad civil entre extranjeros y argentinos, la legislación argentina ha adoptado el régimen que hoy, después de cincuenta años de dictarse la ley 50, es preconizado por los grandes jurisconsultos franceses, como el máximo de liberalidad hacia el extranjero, en lo que al derecho procesal se refiere.

Y, para terminar, es necesario referirse a los tratados celebrados entre la República Argentina y algunas potencias europeas.

Italia celebró un tratado con nuestro país en 21 de Septiembre de 1865, por el cual se reconoce la igualdad absoluta entre los súbditos de aquel país y los argentinos, en el juicio, dispensándoles de prestar caución cuando asumen el carácter de demandantes.

Finalmente, un tratado celebrado con Alemania otorga los mismos beneficios a los ciudadanos de aquel país.

---

ción de dar caución se determina por la reciprocidad legislativa: España (artículo 534 del Código de Procedimientos Civiles), Alemania (artículo 120), Austria (artículo 57), Hungría (ley de 1.° de Enero de 1893, Rusia (ley de 11 de Marzo de 1896).

3.° Una ley especial de Suecia rige la materia por la reciprocidad diplomática (ley de 19 de Noviembre de 1896).

4.° El régimen basado en la solvencia del demandante es seguido por Austria (artículo 406 del Código de Procedimientos Civiles).

5.° El sistema del domicilio del demandante es aceptado por Rumanía (ley 106 del Código de Procedimientos Civiles).

6.° En Suiza (artículo 213 del Código de Procedimientos Civiles), Inglaterra (en virtud de una Ordenanza de la Alta Corte, y Escocia (véase el testimonio de Mackay, en su obra «Matiere et Practique du Droit») se obliga al extranjero a prestar la caución juratoria cualquiera sea la nacionalidad, teniéndose sólo en cuenta el domicilio.

7.° El último sistema es el adoptado por Italia (artículo 3 del Código de Procedimientos Civiles de 1865, en virtud de lo dispuesto en el Código Civil que iguala la condición del extranjero a la del nacional), Montenegro (artículos 17, 18, inciso 2.°, y 781 del Código Civil), Portugal (artículos 1000 y 1001 del Código de Procedimientos Civiles, que asimila la condición del nacional a la del extranjero en segunda instancia, debiendo todos la caución, y, por último, Dinamarca (Instrucción de la Corte Suprema, de 7 de Diciembre de 1771).

CAPITULO VIGESIMOCUARTO

EL EXTRANJERO Y LA FUNCION PUBLICA

I

EL EXTRANJERO Y LA FUNCION PÚBLICA

El texto constitucional.
Las leyes especiales.

El derecho del extranjero a optar a los cargos públicos está consagrado en el artículo 16 que establece el principio de la admisibilidad de todos los habitantes a los empleos sin otro requisito que su idoneidad.

La nacionalidad no tiene ninguna influencia en esta materia, en forma tal que sin someterse al requisito de la naturalización el extranjero puede aspirar a la función pública.

Algunas leyes especiales, reglamentarias de ciertos empleos requieren sin embargo la condición enunciada, inspiradas en el deseo de arraigar y asimilar al extranjero y no en el de negarle derechos.

Pero en realidad, estas normas legales producen en la práctica inconvenientes, pues los Tribunales federales niegan la naturalización a quien la pide invocando aquella exigencia.

Citaremos algunos ejemplos de esas leyes:

La carrera consular, según la reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo, en 31 de Julio de 1888, está cerrada al extranjero. Por el decreto de esa fecha (art. 1.°),

sólo podrán ser nombrados cónsules generales, cónsules o vicecónsules, los ciudadanos argentinos mayores de edad que hubieren abrazado la carrera consular argentina, disposición que ha sido ratificada por la ley de 29 de Septiembre de 1906, en que se ordena (artículo 1.°) que los cónsules generales de 1.ª, 2.ª y 3.ª categoría deberán ser ciudadanos argentinos.

El decreto reglamentario de esta ley, de fecha 25 de Enero de 1906, dispone en su artículo 10 que los vicecónsules serán preferentemente elegidos entre los ciudadanos argentinos, ordenando, por último, en los artículos 12 y 13, que el nombramiento de empleados auxiliares de los consulados deberá recaer, en lo posible, en ciudadanos argentinos.

Disposiciones inspiradas en las mismas razones que las enunciadas, dictadas por la naturaleza especial de la función que debe ser encomendada a ciudadanos argentinos compenetrados del ambiente del país, contiene la ley de Educación y los decretos reglamentarios.

Así, la enseñanza de ciertas asignaturas, como la instrucción cívica, la historia y la geografía nacionales están reservadas a los ciudadanos argentinos (artículo 1.° del decreto de 17 de Febrero de 1911); los ciudadanos naturalizados, sólo pueden optar al desempeño de dichas cátedras, después de 10 años de ejercicio de la naturalización (artículo 4 del decreto de 15 de Diciembre de 1911).

Por último, la legislación sanitaria marítima está informada en las mismas ideas.

El reglamento sanitario de 17 de Julio de 1893, dispone que los médicos en servicio en los barcos argentinos, y los inspectores sanitarios deberán ser ciudadanos de nuestro país (artículo 39) obligándose a llenar el mismo requisito a los de sanidad (artículo 44) (1).

---

(1) El anhelo por encontrar una fórmula que rija la condición del extranjero en lo que respecta a la función pública ha dado lugar a interesantes estudios.

Oigamos al Doctor Belisario J. Montero:

(De la «Revista de Derecho, Historia y Letras»). Tomo XII. — Naturalización de los Extranjeros. — (Carta del Dr. Belisario

J. Montero al Dr. Ernesto Restelli). — (Pág. 157 de los «Estudios Sociales», del Dr. Montero).

«Creo que no es necesario abrir incondicionalmente las puertas de la cosa pública a los extranjeros. En ninguna nación del Mundo se divide el gobierno con hombres extraños, ni se dispensa los derechos de ciudad con tal franqueza que haga menguar su estimación y aprecio. Pero el extranjero deja de ser extraño y cambia de situación desde que se arraiga por la familia o por la adquisición de bienes raíces. **La propiedad de éstos establece identidad de intereses y de destinos con el ciudadano nativo.** Es por ello que debe amar y respetar las instituciones públicas, la nación soberana que proteje su derecho, **del cual vive.**»

Fundándome en estos principios de carácter general, pongo en boca **del loco** compatriota, que habla desde el principio de la obra, los puntos principales de su doctrina sobre adquisición de la nacionalidad.

«Deben ser argentinos por naturalización los extranjeros que adquieran bienes raíces, o formen hogar y familia. Serán considerados **de hecho como tales** los que, encontrándose en esas condiciones, residan por más de cinco años en territorio argentino, y desde entonces tendrán obligación de inscribirse en el Registro electoral y de enrolarse en el ejército. (Modificado por el Registro único). Quedarán exceptuados los extranjeros que después de cinco años de residencia, manifiesten ante el Juez Civil correspondiente que desean conservar su nacionalidad de origen. En este caso **estarán obligados** desde ese momento al servicio militar argentino, quedando de hecho enrolados en la clase que les corresponda, de acuerdo con la edad y demás condiciones establecidas por la ley. Contribuirán así al sostenimiento del orden social, a la integridad del territorio, al respeto de las Leyes a cuyo amparo viven. No es justo que únicamente los nacidos en el territorio hagan dicho servicio y paguen lo que llamamos la deuda de sangre, para cuidar los intereses y las propiedades de los extraños. Por esta razón, en otros países, los extranjeros deben también inscribirse en la milicia territorial o en la guardia cívica, sin perder por eso su ciudadanía de origen, ni adquirir la del país que les exige ese servicio efectivo y continuado en pago de la hospitalidad.

La guardia cívica, en Bélgica, por ejemplo, tiene por misión la de velar por el mantenimiento del orden y de las leyes y cooperar a la conservación de la independencia nacional y de la integridad territorial. Se compone de belgas y de extranjeros que tienen en aquel reino más de un año de residencia.

Los extranjeros naturalizados, además de los derechos de orden civil y comercial que les acuerda la ley, vendrían a tener los derechos políticos, pero limitados en su ejercicio, de modo que dentro de los primeros cinco años de ciudadanía legal, podrían inscribirse y votar, pero sin poder ser designados para los cargos electivos, hasta después de pasados esos cinco años.»

CAPITULO VIGESIMOQUINTO

EL EXTRANJERO Y LA LEGISLACION SOBRE JUBILACIONES

I

LAS LEYES DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y LA NACIONALIDAD DEL BENEFICIARIO

El artículo 1.° de la ley de jubilaciones y la discusión parlamentaria. Ideas del Doctor Zeballos.

Una materia de sumo interés para este estudio es la referente a la condición impuesta por la ley de Jubilaciones y Pensiones, de que el beneficiario sea ciudadano natural o naturalizado.

En efecto, la ley de 9 de Noviembre de 1887, dispone en su artículo 1.° que tienen derecho a la jubilación, los empleados permanentes de la administración nacional, retribuídos directamente por el Estado, que reunan además la calidad de ciudadanos argentinos por nacimiento o naturalización.

Este artículo motivó en la Cámara de Diputados, un interesante debate.

La mayoría de los representantes opinaban que el beneficio de la pensión debía alcanzar a todos los funcionarios independientemente de su nacionalidad.

Pero, el Doctor Zeballos, a la sazón presidente del cuerpo, abandonó su sitial para ocupar su banca desde la cual pronunció un vibrante discurso en favor de la tesis que él sustentaba, según la cual, debía adoptarse la redacción que posteriormente consagró la sanción de la ley.

«La cuestión de la inmigración — dijo el ilustrado parlamentario — es una de las más graves que tiene la República Argentina por resolver en estos momentos.

«Todos los grandes problemas políticos y económicos están resueltos o afrontados y en vías de una solución más o menos inmediata.

Pero, en lo que veo con sentimiento que se divaga o vacila, en lo que se nota con pena que no buscamos aún las soluciones radicales, es en la gran cuestión de poblar nuestro país; pero no, señor presidente, de poblarlo de una manera automática, como se arroja el maíz en el rastrojo o las semillas en los campos, sino con inteligencia previsora de los que no aspiran únicamente a gozar de la renta de la tierra, y se proponen fundar naciones.

«Poblar naciones, señor presidente, es la tarea más difícil de este siglo, porque al mismo tiempo que se busca los brazos para que se cumplan las evoluciones económicas, es necesario preparar los elementos para dar por resultado la nacionalidad.

«La nacionalidad no se forma cuando la masa es extraña, cuando la masa viene reclutada en todas las capas sociales y en todas las regiones sociales del mundo, sin más objetivos patrióticos para ella que el de lucrar en el orden material y de perfeccionarse en el orden moral.»

Y, más adelante, entrando a la materia relativa a la constitucionalidad del artículo que él proponía, decía el ilustre estadista:

«El artículo que declara que todos los habitantes del territorio argentino, sin distinción de nacionalidades, son aptos para ejercer las funciones públicas, no queda en manera alguna comprometido por esta cláusula que se propone a la cámara, y que con sentimiento veo rechazada por la Comisión.

«El artículo de la Constitución argentina es derivado de la constitución americana, y para no afirmar en absoluto una cita que no he tenido ocasión de compulsar de nuevo, me limito a decir que el espíritu de los dos artículos concuerda, y que sin embargo, en los Estados Unidos, el congreso, por una política sabia, previsora y constante, toda vez que se trata de acordar algún privilegio al extranjero, se lo concede a condición de que ese extranjero concurra

a formar parte del espíritu y el engrandecimiento de la nación en el orden del patriotismo (1).

«Y pedir, señor presidente, — decía más adelante —, que adopten la ciudadanía, a todos aquellos que gocen de un empleo y que quieran tener además el gran privilegio de dejar a su familia la renta de una fortuna, — porque no se ignora que el interés que representa una pensión es justamente el interés de un capital acumulado, algo como el fruto de una caja de ahorros que el estado establece por medio de estas leyes de pensiones y de jubilaciones — pedir aquello no es inconstitucional; y no dudo que el extranjero a quien se ofrezca esto se encontrará, por el contrario, complacido y se apresurará a aceptar un beneficio honroso, aceptando al mismo tiempo una nacionalidad que es la de sus hijos, de su familia y la de sus propias afecciones.»

Este brillante discurso del Doctor Zeballos produjo un vuelco en las ideas de los demás representantes: puesto a

---

(1) La doctrina sustentada por el Doctor Zeballos, mereció el aplauso unánime de la prensa argentina. Al respecto, los principales órganos del periodismo, publicaron elogiosos comentarios sobre la erudita pieza. «La Nación», de los días 23, 24 y 25 de Octubre de 1887 y 19 de Enero de 1888, decía:

«Tenemos el deber de señalar a la atención pública el discurso pronunciado ayer en la Cámara de Diputados por su presidente, el Doctor Zeballos, que dejó un instante su sitial para tratar una cuestión de verdadero interés nacional. En la discusion de un proyecto de ley sobre pensiones y jubilaciones, el diputado Calvo propuso la adición de una cláusula disponiendo que la nacionalidad argentina, natural o legal, debía constituir una condición necesaria del derecho a la pensión. La Cámara parecía poco dispuesta a aceptar esta proposición, y fué entonces que el Doctor Zeballos tomó la palabra.....»

Y, en el artículo del 23 del mismo mes, refiriéndose a la circunstancia de que el orador había obtenido su éxito en virtud de la consideración expuesta de que la nacionalidad es, y debe ser una de las más rigurosas condiciones para optar a la pensión, decía el General Mitre:

«Absolutamente de acuerdo, en cuanto al fondo, sobre la idea propuesta, pensamos que la regla que le debe seguir en casos análogos es la que concilie mejor el espíritu liberal de nuestra constitución con la imperiosa necesidad de mantener el lazo fundamental de la nacionalidad argentina, debemos declarar que no nos alarmamos de la afluencia de la población extranjera que es uno de los factores más importantes del aumento de nuestra potencialidad.»

votación, a indicación del Doctor Calvo, el artículo fué sancionado en la forma que sostenía el Doctor Zeballos, que es la que rige.

El móvil que anima la iniciativa es altamente encomiable pero constitucionalmente el precepto es violento puesto que exige la naturalización para obtener el beneficio de la jubilación que, en el fondo es accesorio de la función pública, para la cual, como lo hemos visto en el capítulo anterior no existe el requisito referido.

No es, sin duda, una imposición demasiado grave para el extranjero que ha formado parte de la administración nacional durante un largo período de su vida y que luego consigue un señalado beneficio que le acuerda el Estado; pero el artículo constitucional vigente no admite atenuaciones y la ciudadanía no puede, siquiera por vía indirecta, ser otorgada al individuo sino por una solicitación absolutamente libre.

CAPITULO VIGESIMOSEXTO

EL EXTRANJERO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS

I

EL EXTRANJERO Y LOS DERECHOS POLITICOS EN EL ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACION ARGENTINA

Las Constituciones provinciales; reconocimiento de los derechos políticos al extranjero.
Las leyes orgánicas de los municipios: desinterés del extranjero por el ejercicio del derechò de sufragio en los comicios municipales.

En la historia del derecho argentino, ha sido regla el desinterés del extranjero hacia el ejercicio de derechos políticos.

La escasa proporción de extranjeros naturalizados, unida a la que arrojan anualmente los padrones electorales municipales, que revelan cifras realmente desoladoras de votantes extranjeros, demuestra la verdad de la afirmación expuesta.

En épocas en que la democracia argentina revestía formas inorgánicas, delineadas por la prepotencia de elementos anárquicos, era explicable que el extranjero rehuyera su contribución a las luchas políticas, desde que el acceso al comicio significaba en muchas ocasiones, al decir del Doctor Carlos Pellegrini, el doloroso tributo de la sangre: no se explica hoy, cuando están definitivamente borrados los con-

tornos de esas jornadas en que se ha modelado nuestra nacionalidad (1).

Podemos decir con Zeballos, que son muchas las Constituciones provinciales que acuerdan el derecho de sufragio a los extranjeros.

La Constitución de Buenos Aires, de 1873, disponía expresamente en su artículo 200, que «además de los inscriptos en el registro cívico del Municipio, serán electores para la elección de diputados, los extranjeros mayores de 22 años que estén domiciliados en el perímetro de los Municipios, paguen el impuesto municipal, sepan leer y escribir, y se hallen inscriptos en el registro que, al efecto, llevará la Municipalidad»; principio que la reforma de 1889, mantuvo en el artículo 204.

En Entre Ríos se ha operado la adaptación del principio por la reforma de 1903, que incorporó el derecho activo y pasivo de sufragio del extranjero al texto constitucional (artículo 234, párrafo 4); antes de dicha reforma, la Constitución de 1860 sólo acordaba el derecho de sufragio pasivo, permitiendo la elección del extranjero.

La Constitución de Corrientes sigue en su artículo 180, párrafo 2 y 3, el principio de la anterior.

Córdoba mantiene el precepto de 1870, a través de la reforma de 1883, acordando el derecho de sufragio al extranjero en ambas formas.

A veces, la adopción del precepto, se ha producido de acuerdo con las disposiciones de otras provincias, y, así, en la reforma de la Constitución de Jujuy, de 1883, se incorporaron las que rigen en la provincia de Buenos Aires, supliendo el silencio del texto de 1866; sucediendo lo mismo en Catamarca en la reforma de 1895, bien que la Constitu-

---

(1) La época de la tiranía de Rosas, marca en este sentido, un período de intromisión forzosa del extranjero en los problemas cuya solución, hoy está generalmente en manos de los ciudadanos con prescindencia de aquél.

A veces, la intervención de los diplomáticos extranjeros salvó situaciones difíciles, como la suscitada a raíz de la consulta de las autoridades respecto a las ideas de los súbditos ingleses sobre el gobierno de Rosas, a la que la habilidad del ministro inglés dió un corte rápido que obligó al dictador a aceptar la respuesta formulada

ción de 1855, admitía el voto activo y pasivo del extranjero, en su artículo 77; y, finalmente se sigue el sistema bonaerense, en la Constitución de Mendoza de 1900 (artículos 187 y 188).

En cambio, en algunas provincias, la transformación ha sido inversa: derechos concedidos primitivamente, han sido negados por las reformas posteriores, como ha sucedido en Santa Fe, provincia cuya constitución de 1872, daba el derecho al extranjero de ser elector municipal (artículo 130, párrafo 6) franquicia suprimida por la reforma de 1900. No obstante la ley orgánica de las municipalidades suple el silencio del texto y los extranjeros votan en las elecciones municipales.

El derecho de voto en las elecciones municipales está reconocido por la Constitución de San Luis, de 1871, que les permite ser elegidos pero no electores (artículos 79 a 81), sistema seguido por Salta por la Constitución de 1875 (artículo 182, párrafo 3) y por la reforma de 1888 (artículo 178 y 179).

En la Rioja se permite a los extranjeros votar y ser electos, por la Constitución de 1865 (artículo 108, párrafo 1.°), de acuerdo a los principios sustentados por la de San Juan, de 1856, y la reforma de 1868 (artículo 153, párrafos 2 y 3).

Por último, en algunas provincias como en Tucumán, la Constitución atribuye a la ley la declaración de este derecho, emanando de su precepto, el goce de los derechos políticos.

La legislación Municipal. — En la Capital, las leyes de organización del Municipio, crean, al decir del Doctor Zeballos, la calidad de ciudadano municipal, es decir, la au-

---

y que dejó en evidencia los propósitos de no mezclar en los asuntos de carácter político a los súbditos del país cuya representación investía, que animaban al plenipotenciario británico.

El ministro se limitó a manifestar, en efecto, que creía que era un sentimiento general entre los miembros de la colectividad inglesa, la adhesión exteriorizada a los actos de gobierno de Rosas, no comprometiendo en realidad las ideas de sus connacionales.

torización, en favor de los extranjeros de votar en condiciones determinadas (1).

En efecto, la ley 1260, de 1.° de Noviembre de 1882, dispone en su artículo 5.° que las comisiones encargadas de formar los padrones para las elecciones municipales, inscribirán en un registro que será llevado en doble ejemplar, además de los ciudadanos mayores que se presenten solicitando su inscripción y hayan pagado en el año impuestos municipales por una suma mínima de 10 $ m|n., o una contribución directa, o una patente industrial o comercial, o que ejercen profesión liberal, o que hayan residido en el municipio durante los seis meses anteriores a su presentación; a los extranjeros, mayores que sepan leer y escribir, que hayan pagado, a título de contribución directa o como patente comercial o industrial, o cualquier impuesto municipal, una suma de 50 $ m|n. por lo menos, en el año, o que ejercen una profesión liberal, o hubiesen residido en la capital durante los dos años anteriores al día de la inscripción y que se encuentren domiciliados en la parroquia en que soliciten su inscripción.

Como se ve, la ley establece ciertos recaudos para conceder los derechos de elector al extranjero, exigiendo además de los requisitos de la contribución municipal, el de que sepa leer y escribir, a fin de que el extranjero ejercite su derecho con eficacia.

La misma ley concede además el sufragio pasivo, determinando la elegibilidad del extranjero para los cargos municipales en su artículo 30, que dice así:

«Son elegibles como miembros del Cuerpo Municipal:

2.ª Los extranjeros que reunen las condiciones del parágrafo precedente (25 años de edad, inscripción en los registros de parroquias, saber leer y escribir, pagar una contribución directa en el municipio o una patente comercial o industria, o ejercer profesión liberal y residencia en el municipio desde 10 meses antes de su elección) y pagan en el municipio un impuesto de más de 100 pesos, hablan el idio-

(1) Zeballos. «La Nationalité». Tomo II, pág. 341.

ma nacional y están domiciliados en la capital desde cinco años antes de la elección (1).

La ley 1260, cuyas disposiciones pertinentes, acabamos de citar, ha sido reformada por la ley 10.240 de elecciones municipales que a este respecto confirma sus mandatos.

A pesar de estas leyes, en el interior, y aún en la misma provincia de Buenos Aires, el interés del extranjero por el ejercicio del derecho de sufragio es nulo.

Un reciente comentario periodístico, de verdadera autoridad, aparecido en uno de los más grandes órganos de publicidad nacional, lo hacía notar, constatando el fenómeno anómalo de que el extranjero que no ejerce su derecho político municipal, se rebela contra las sanciones del cuerpo municipal.

Decía así:

«Los residentes extranjeros con sólo acreditar su residencia y el pago de impuestos, tienen derecho a intervenir en el gobierno municipal, a cuyo efecto deben hacerse inscribir durante el corriente mes en los registros abiertos en los respectivos concejos deliberantes.

«Cada año se comprueba, no sin sorpresa, la indiferencia con que los extranjeros contemplan esa fundamental prerrogativa de nuestra legislación electoral, que los habilita para que, por sí mismos, vigilen la administración de los

---

(1) El requisito del idioma nacional, exigido por la ley para el cargo de concejal municipal se explica sobradamente.

No obstante, en algunas provincias, tal requisito no existe, derivándose así situaciones, como la originada no hace aún mucho tiempo en una provincia del interior de que se hicieron eco los grandes órganos de la prensa nacional, y en particular, «La Prensa» de esta capital, en que resultó electo para el mencionado cargo, un extranjero que no poseía el idioma nacional, circunstancia que, a no dudarlo, haría totalmente ineficaz su gestión.

El dominio dei idioma del país, ha sido una condición de gran importancia en las iniciativas relativas a la naturalización del extranjero, pudiendo recordarse los proyectos del Dr Carlos F. Gómez, presentado en 1913 a la Cámara de Diputados; el de reformas a la Constitución Nacional, del Doctor Alejandro Gancedo, de 1910, y, finalmente, las sabias referencias y observaciones del Doctor Francisco Durá, en su citada obra sobre Naturalización y Expulsión de Extranjeros, de que hemos hecho mención en otro lugar de este trabajo.

intereses municipales, los más inmediatos y que más directamente los afectan. En La Plata, en lo que va transcurrido del mes no se han inscripto sino siete extranjeros, de los miles que tienen familia e intereses aquí. Y si esto ocurre en la capital de la provincia, es fácil imaginar a qué extremos se llegará en el interior.

«Sin embargo, en La Plata, ha sido posible presenciar el original espectáculo de una protesta airada de los comerciantes, en su inmensa mayoría extranjeros, cuando el año anterior el Concejo Deliberante aumentó los impuestos.

«Casi todas las colectividades extranjeras tienen organizaciones de carácter mutualista, y en estas condiciones, ninguna dificultad ofrece la difusión de conocimientos como éste de su derecho para intervenir en el gobierno municipal, y es lamentable que no se aleccione a los adherentes en la práctica de las libertades que, eficazmente orientadas, tanta influencia pueden tener para todo el vecindario, máxime cuando su olvido no puede en manera alguna pretender repararse luego con protestas o lamentaciones.»

Tal hecho demuestra que, el remedio a tan delicada cuestión radica no tanto en la ley cuanto en la educación progresiva del electorado extranjero.

Y a ella se llegará por el constante adelanto de nuestra democracia joven que es escuela práctica de gobierno y civismo.

CAPITULO VIGESIMOSEPTIMO

SISTEMA CONVENCIONAL Y LEGAL DE EXTRADICION

I

EL EXTRANJERO Y LA LEGISLACION Y LOS TRATADOS SOBRE EXTRADICION

Una materia privativa del extranjero.
La ley 1612, de 25 de Agosto de 1885.
Los tratados con las potencias europeas.
El tratado de Montevideo de 1889.

Los principios doctrinarios que hasta el día de hoy dominan en materia de extradición demuestran que la regla principal que gobierna la concesión que un estado hace a otro, a su solicitud, de remitirle los delincuentes que han cometido el acto lesivo en el país requirente, está fundada en la teoría de que sólo es debida tal concesión cuando el individuo no posee la calidad de ciudadano del estado requerido (1).

Así, los tratados celebrados con la República Oriental del Uruguay, el 14 de Junio de 1865, y con la de Chile el 9 de Julio de 1869, establecían (artículos 10 y 12, respectivamente) que «si el culpable es ciudadano del país al que

(1) El principio en general está admitido por las leyes y por los autores europeos, pudiéndose consultar sobre la materia la obra del Doctor Calandrelli, sobre Derecho Internacional Privado, y el erudito estudio del Doctor Carlos A. Alcorta en la Revista Jurídica, de Octubre de 1922.

se solicita la extradición, ésta no tendrá lugar y será juzgado por los tribunales del mismo».

Los tratados firmados con Italia, el 25 de Julio de 1868, (artículo 5); con el Brasil, el 16 de Noviembre de 1869, (artículo 3), y con Bolivia, el 3 de Marzo de 1869, (artículo 13), rehusan la extradición de los nacionales.

De ahí que en términos generales el problema de la extradición sea privativo de los extranjeros domiciliados en el país.

a) SISTEMA DE LA LEY 1612, BASADO EN EL PRINCIPIO DE LA NACIONALIDAD.

La República Argentina ha dictado al respecto la ley 1612, de 25 de Agosto de 1885, que contiene las reglas generales sobre extradición y admite el mencionado principio, en su artículo 3 que ordena que la extradición no se acordará cuando el reclamado sea ciudadano argentino natural o naturalizado anteriormente al hecho que motiva la extradición.

Esta regla se mantiene en el Código de Procedimientos en lo Criminal, que también rige la materia, y, es asimismo, parte integrante de los tratados celebrados con algunas potencias extranjeras sobre la materia.

Pero, frente a esta doctrina, a veces los gobiernos han suscripto convenciones de excepción al principio, entre las que, el tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, que derogó las anteriores celebradas con países americanos, es una de las más características.

El tratado establece, en efecto, en su artículo 1.° que los delitos de cualquier nacionalidad que sea el agente, la víctima y los que han sido lesionados, será juzgado de acuerdo a las leyes del país en que fué cometido y por los tribunales del mismo; y el artículo 2 dispone que la extradición producirá todos sus efectos, cualquiera sea la nacionalidad del acusado.

b) SISTEMA DEL TRATADO DE 1889, DE MONTEVIDEO, FUNDADO EN LA TERRITORIALIDAD.

Los fundamentos de la doctrina de la territorialidad fueron dados por el Dr. Sáenz Peña, diciendo, después de

referirse a la doctrina de la universalidad de la pena, que rechazó, y ocupándose de la de la nacionalidad que igualmente repudió, en los siguientes términos:

Otro principio y otra escuela no menos perniciosa es la que se funda en la nacionalidad del agente o de la víctima del crimen, para someter el proceso a las leyes y a los tribunales de la Nación de origen.

Son diversos y numerosos los países que consagran principio tan contradictorio; la Bélgica, según su ley de 15 de Abril de 1878, establece en su artículo 7.° que todo belga culpable de un delito cometido **contra otro belga,** fuera del territorio del reino, podrá ser perseguido y enjuiciado por los tribunales del mismo; en Suiza se observa la misma ley; en Rusia, según el artículo 132 del Código Penal de 1866 se siguen prácticas idénticas; en el Imperio del Brasil, la ley de 4 de Agosto de 1875 está concebida en estos términos: «Los extranjeros que en otro país hayan cometido **contra brasileros** algunos de los crímenes que se enumeran, y entrasen en el territorio del Imperio, serán: o entregados por pedidos de extradición, o expulsados del territorio brasilero, o penados según la ley del Imperio».

En contra de las legislaciones que he citado, tenemos las de Inglaterra y de los Estados Unidos del Norte, que aceptan en absoluto la ley del territorio en que el delito se perpetra, prescindiendo de la nacionalidad del agente, de la víctima o del damnificado; principio que viene haciendo su camino de reparación y de reforma, como lo ha probado el Reichstag del Imperio Alemán, rechazando en 1876 ese privilegio de jurisdicción, cuando se quería fundar en la nacionalidad de la víctima.

La nacionalidad carece, en efecto, de toda significación jurídica para determinar la competencia; ésta nace de las leyes que han sido violadas en el territorio del crimen, como de los derechos agredidos, lo mismo en la persona de un súbdito que en la de un residente, y no hay sino un Estado que debe proteger en un caso el derecho, y reprimir en otro, los delitos que se consuman en su suelo; es, por otra parte, contraria a todo principio moral, la situación creada a esos jueces y tribunales del crimen, que declaran la impunidad o el castigo, la competencia o la declinatoria, por un hecho ajeno a toda relación jurídica con el delito; la justicia humana no se ha mostrado nunca, más deficiente e imperfecta, que cuando se la mira pesquisando en los bolsillos de la víctima la carta de ciudadanía que ha de determinar la absolución o la pena del culpable.

Digo otro tanto, señores Plenipotenciarios, de la nacionalidad, no ya de la víctima, sino del agente de un crimen, cuando la ley

y los tribunales de origen quieren juzgar por sí mismos, al criminal que ha delinquido en otro Estado; la jurisdicción del territorio es indisputable, si han de ser respetadas las soberanías, factibles los procesos y castigados los culpables, y es la extradición de los mismos, acordada en formas amplias y legales, la que está llamada a prevenir todos estos excesos de una protección innecesaria y deprimente para los Estados.

Cuando la Francia discutió su proyecto de Código de Instrucción Criminal, donde tantos y tan graves privilegios se reservaba la nacionalidad francesa, el jurisconsulto Ortolan, exclamaba, no satisfecho todavía: «Falta en este Código **la protección** que la Francia debe a sus súbditos en el extranjero, no se siente bastante **la autoridad** de la Nación, sobre los franceses que viven en el territorio de los otros Estados».

Se comprende, señores, la extrañeza con que tiene que recibirse esta lamentación improcedente, nacida de una autoridad, bajo todos conceptos respetable; y es sensible que ella nos obligue a reabrir los manuales que hemos dejado olvidados en las aulas, para recordar que esa autoridad, cuya ausencia deplora el sabio jurista francés, no puede consentirla dentro de su jurisdicción ningún Estado independiente; estoy obligado a recordar también, que el extranjero que llega a un territorio, acepta con el hecho, la protección de sus leyes y la competencia de sus tribunales, que hacen innecesaria e injuriosa toda otra protección o autoridad; estos son, señores, los principios elementales que han presidido a la constitución de los Estados y que consolidan en los tiempos modernos el alto principio de la soberanía; son también estas nociones de la ciencia internacional las que inspiran y confirman el principio que ha proclamado Fiore: **«Sea quien fuere el autor o la víctima de un crimen, su represión corresponde a los tribunales y a las leyes que amparan el derecho violado».**

Es este el principio que la Comisión acepta en todas y cada una de sus conclusiones, y es esta también la protección que ha debido recordar el jurisconsulto francés, antes de extender la autoridad y la soberanía de la Francia, sobre todas las naciones que hospedan ciudadanos franceses en su suelo.

Examinada la jurisdicción penal bajo su aspecto jurídico, no será improcedente considerarla, siquiera sea sobriamente, bajo su faz política.

¿Cuál es, en efecto, el principio legal que más se conforma con el interés de los Estados que tenemos la honra de representar?

Establecido lo que es justo, lo que es esencialmente jurídico, en la vida internacional de las naciones, me será fácil demostrar, que en este caso, la justicia se conforma con la conveniencia de los Estados Sud-Americanos.

Representamos países, cuya población se complementa y se transforma diariamente, por el concurso de las nacionalidades europeas; estos elementos que atraemos deliberadamente, como factores de riqueza y de engrandecimiento, necesitamos, para que sean profícuos, sentirlos incorporados a nuestra vida nacional, necesitamos someterlos a la acción de nuestras leyes, que concluyen por constituir una verdadera naturaleza jurídica, imponiéndose como la norma de sus actos, como la fuerza reguladora de sus derechos y de sus castigos; ese estatuto personal que una vez suplanta la ley de domicilio en el orden civil, y otras la ley del lugar en que los actos se consuman, mantiene al extranjero con la mirada fija en el escudo de su país de origen, en sus leyes y en sus códigos patrios, en sus ministros y en sus cónsules, segregándose en el hecho de la colectividad social que lo protege en su persona; los Estados, que representamos, se han dado una legislación civil, comercial y penal, que está calcada sobre las más adelantadas de la Europa, la administración de justicia y los tribunales del crimen, no son siquiera sospechables en esta parte de la América. ¿Qué otra protección pueden exigir entonces los extranjeros residentes, que la acordada por nuestras legislaciones, toda vez que ellas consagran la igualdad civil para propios y extraños?

Es necesario, señores, borrar todo vestigio de ciudadanía ante las leyes civiles y penales; es necesario que, como pueblos independientes y libres, rechacemos esa protección que la reputo deprimente de nuestra autonomía y en que no siempre se consultan los intereses y derechos que se tratan de amparar; es necesario contrarrestar también, la acción de los gobiernos que se empeñan en mantener vínculos de sujeción y de dominio, más allá de sus fronteras; que esos hilos invisibles que sujetan al hombre a una soberanía que ha abandonado, se desaten al cruzar el Océano, para reanudarse con aquellos Estados a cuya vida social vienen a incorporarse libremente; la América les ofrece su suelo con hospitalidad y sin reservas; acepten ellos su legislación sin desconfianzas.

La aceptación del principio de la territorialidad de a ley penal, quedó consagrada en la sección del Tratado de Derecho Penal Internacional, sobre jurisdicción, que dice:

S. E. el Presidente de la República Argentina; S. E. el Presidente de la República de Bolivia; S. E. el Presidente de la República del Paraguay; S. E. el Presidente de la República Oriental del Uruguay, han convenido en celebrar un Tratado sobre Derecho Penal Internacional por medio de sus respectivos Plenipotenciarios, reunidos en Congreso, en la ciudad de Montevideo, por iniciativa de los Gobiernos de las Repúblicas Argentina y Oriental del Uruguay, estando representados:

S. E. el Presidente de la República Argentina, por el Señor Doctor Don Roque Sáenz Peña, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en la República Oriental del Uruguay y por el Señor Doctor Don Manuel Quintana, Académico de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

S. E. el Presidente de la República de Bolivia, por el Señor Doctor Don Santiago Vaca-Guzmán, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en la República Argentina.

S. E. el Presidente de la República del Paraguay, por el Señor Doctor Don Benjamín Acéval, y por el Señor Doctor Don José Z. Caminos.

S. E. el Presidente de la República del Perú, por el Señor Doctor Don Cesareo Chacaltana, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en las Repúblicas Argentina y Oriental del Uruguay, y por el Señor Doctor Don Manuel María Gálvez, Fiscal de la Excma. Corte de Justicia.

S. E. el Presidente de la República Oriental del Uruguay, por el Señor Doctor Don Ildefonso García Lagos, Ministro Secretario de Estado en el Departamento de Relaciones Exteriores, y por el Señor Doctor Don Gonzalo Ramírez, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en la República Argentina.

Quienes, previa exhibición de sus Plenos Poderes, que hallaron en debida forma, y después de las conferencias y discusiones del caso, han acordado las estipulaciones siguientes:

TITULO I

DE LA JURISDICCION

Artículo 1.°

Los delitos, cualquiera que sea la nacionalidad del Agente, de la víctima o del damnificado, se juzgan por los tribunales y se penan por las leyes de la Nación en cuyo territorio se perpetran.

Artículo 2.°

Los hechos de carácter delictuoso perpetrados en un Estado, que serían justiciables por las autoridades de éste, si en él produjeran sus efectos; pero que sólo dañan derechos e intereses garantidos por las leyes de otro Estado, serán juzgados por los tribunales y penados según las leyes de este último.

Artículo 3.°

Cuando un delito afecta a diferentes Estados, prevalecerá para juzgarlo la competencia de los tribunales del país damnificado en cuyo territorio se capture al delincuente.

Si el delincuente se refugiase en un Estado distinto de los damnificados, prevalecerá la competencia de los tribunales del país que tuviese la prioridad en el pedido de extradición.

Artículo 4.°

En los casos del artículo anterior, tratándose de un solo delincuente, tendrá lugar un solo juicio, y se aplicará la pena más grave de las establecidas en las distintas leyes penales infringidas.

Si la pena más grave no estuviera admitida por el Estado en que se juzga el delito, se aplicará la que más se le aproxime en gravedad.

El juez del proceso deberá, en estos casos, dirigirse al Poder Ejecutivo para que éste dé conocimiento de su iniciación a los Estados interesados en el juicio.

Artículo 5.°

Cualquiera de los Estados signatarios podrá expulsar, con arreglo a sus leyes, a los delincuentes asilados en su territorio, siempre que después de requerir a las autoridades del país dentro del cual se cometió alguno de los delitos que autorizan la extradición, no se ejercitase por éstas acción represiva alguna.

Artículo 6.°

Los hechos realizados en el territorio de un Estado, que no fueren pasibles de pena según sus leyes, pero que estuviesen penados por la Nación en donde producen sus efectos, no podrán ser juzgados por ésta, sino cuando el delincuente cayese bajo su jurisdicción.

Rige la misma regla respecto de aquellos delitos que no autorizan la extradición de los reos.

Artículo 7.°

Para el juzgamiento y castigo de los delitos cometidos por cualquiera de los miembros de una Legación, se observarán las reglas establecidas por el Derecho Internacional Público.

Artículo 8.°

Los delitos cometidos en alta mar o en aguas neutrales, ya sea a bordo de buques de guerra mercantes, se juzgan y penan por las leyes del Estado a que pertenece la bandera del buque.

Artículo 9.°

Los delitos perpetrados a bordo de los buques de guerra de un Estado, que se encuentren en aguas territoriales de otro, se juzgan

y penan con arreglo a las leyes del Estado a que dichos buques pertenezcan.

También se juzgan y penan según las leyes del país a que los buques de guerra pertenecen, los hechos punibles ejecutados fuera del recinto de éstos, por individuos de su tripulación o que ejerzan algún cargo en ellos, cuando dichos hechos afecten principalmente el orden disciplinario de los buques.

Si en la ejecución de los hechos punibles sólo intervinieren individuos no pertenecientes al personal del buque de guerra, el enjuiciamiento y castigo se verificará con arreglo a las leyes del Estado en cuyas aguas territoriales se encuentra el buque.

Artículo 10.°

Los delitos cometidos a bordo de un buque de guerra o mercante en las condiciones prescriptas en el artículo 2.°, serán juzgados y penados con arreglo a lo que estatuye dicha disposición.

Artículo 11.°

Los delitos cometidos a bordo de los buques mercantes, son juzgados y penados por la ley del Estado en cuyas aguas jurisdiccionales se encontraba el buque al tiempo de perpetrarse la infracción.

Artículo 12.°

Se declaran aguas territoriales a los efectos de la jurisdicción penal, las comprendidas en la extensión de cinco millas desde la costa de tierra firme e islas que forman parte del territorio de cada Estado.

Artículo 13.°

Los delitos considerados de piratería por el Derecho Internacional Público, quedan sujetos a la jurisdicción del Estado bajo cuyo poder caigan los delincuentes.

Artículo 14.°

La prescripción se rige por las leyes del Estado al cual corresponde el conocimiento del delito.

c) SISTEMA INTERMEDIO O DE CONCESION FACULTATIVA DE LOS NACIONALES

Por último, una tercera forma es la adoptada por los tratados que admiten el derecho del estado requerido de reservarse la extradición de sus súbditos, como lo dispone el tratado firmado con Inglaterra, el 22 de Mayo de 1889, en su artículo 3.° (El protocolo de Diciembre de 1890, que

aclara sus cláusulas, estableció que no procede la extradición cuando según las leyes del país requerido se ha operado la prescripción de la pena o de la acción).

La misma disposición contienen los tratados celebrados con Estados Unidos, el 26 de Septiembre y con Bélgica de 1.° de Enero de 1883 y 12 de Agosto de 1886, (artículos 3 y 2, respectivamente); con España, de 7 de Mayo de 1881, (artículo 3); con Italia, de 16 de Junio de 1886, (artículo 12); con los Países Bajos, de 7 de Septiembre de 1893, (artículo 3); con Portugal, de 24 de Diciembre de 1888, (artículo 1.ª); con Suiza, de 24 de Noviembre de 1906, (artículo 3), y, finalmente, con la República de Chile, de 12 de Septiembre de 1910.

d) REGLAS DE PROCEDIMIENTO.

El Código de Procedimientos determina las reglas que deberán observarse en caso de extradición, cuya forma estará sujeta a los tratados existentes, o, en su defecto, a las reglas que se establecen referentes a la solicitud y tramitación diplomática (artículo 648).

Así, los exhortos deberán diligenciarse por la vía diplomática y serán tramitados a las autoridades judiciales competentes (artículo 663), admitiéndose que en casos de urgencia las autoridades argentinas procedan a darles curso, siempre que no estuvieran en desacuerdo con las leyes argentinas (artículo 664).

El Gobierno Argentino podrá autorizar el tránsito por el territorio de la República de un individuo extradido que no fuera ciudadano argentino, sin más requisito que la presentación por la vía diplomática de la sentencia condenatoria o del mandato de prisión correspondiente, según la disposición del artículo 661.

Además, por el artículo 662, se atribuye a los Tribunales Argentinos, encargados de juzgar los casos de extradición, la facultad de resolver si deben entregarse al Gobierno requirente los papeles y otros objetos que se hubiesen tomado del presunto delincuente.

La regla del Código de Procedimientos según la cual las solicitudes de extradición deben solicitarse por la vía diplomática, sufre una excepción, cuando se trata de casos de urgencia, en que los Tribunales de la República podrán ordenar el arresto de un extranjero provisoriamente a solicitud de un país no ligado con la República por un tratado de extradición y siempre que se invoque la existencia de una sentencia o de una orden de prisión, y se determine con claridad la naturaleza del delito condenado o perseguido — regla establecida por el artículo 671 del mismo cuerpo de leyes, de acuerdo a la que el pedido podrá hacerse por medio del Correo o del Telégrafo — pero el reo deberá ser puesto en libertad, si, pasados quince días, el Gobierno argentino no recibiese la orden diplomática de extradición (artículo 672).

Por último, debemos citar dos disposiciones del Código de Procedimientos, de sumo interés desde el punto de vista internacional: de conformidad al artículo 666, la extradición será aplazada cuando el delincuente se halle enjuiciado o condenado por delito cometido en la República y no será concedida sino bajo la condición de que el Estado requirente le aplique la pena menor, cuando por las leyes de la República, el hecho esté penado con una sanción inferior a la de aquél (artículo 667).

Y, en todo caso, cuando se reclama el mismo individuo por varios Estados, será concedida la extradición hacia aquel en que el delito sea más grave, o no pudiéndose determinar el grado de peligrosidad, será atendido con preferencia, el que lo reclamó primeramente.

Este principio, fundado en la doctrina de derecho penal que parte del postulado de la peligrosidad del delincuente, es una excepción a la regla del artículo que le antecede, según el cual se tiende a la aplicación de la ley más benigna, pero no está en realidad en contradicción, puesto que en el primero se trata de la colisión de las leyes de la República y las extranjeras, sobre la misma acción punible, en tanto el segundo nace del conflicto de

las diferentes sanciones del delincuente, por hechos también diferentes.

Tal es, en síntesis, la legislación argentina referente a la extradición.

Su estudio nos revela la oposición de los principios que informan el sistema convencional y el sistema legal.

El principio de la territorialidad de la ley penal como determinante de la extradición consagrado en el Tratado de Montevideo es, sin duda, el más jurídico a la vez que el más armónico con la legislación general, inspirada en la teoría del domicilio.

Su aceptación, mediante la reforma de la ley vigente sería altamente benéfica: suprimiría, ante todo, los conflictos que pueden suscitarse en el uso de reclamaciones de delincuentes impuestas por nuestras autoridades ante los países de emigración cuando los súbditos de estos últimos que cometen el delito en la República se refugian en la patria de origen.

Y sería, además, un paso dado en el sentido de imponer la doctrina de la territorialidad en todos los órdenes de la legislación.

LIBRO QUINTO

Admisión, tránsito y expulsión de extranjeros

CAPITULO VIGESIMOCTAVO

LA CONSTITUCION NACIONAL Y LA ENTRADA, TRANSITO Y SALIDA DE EXTRANJEROS

I

LA ADMISION, TRANSITO Y EXPULSION DE EXTRANJEROS

El texto constitucional.
Legitimidad del derecho del Estado de excluir determinadas categorías de extranjeros y de expulsar aquellos que son nocivos a la colectividad.
Opinión de Estrada sobre la expulsión.
Las leyes 4144 y 7029.
Su inconstitucionalidad.
Proyectos de derogación de las mismas.

La Constitución Nacional garantiza en su artículo 14 el derecho de que gozan todos los habitantes, de «entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de la Nación», sometiendo el ejercicio de estas facultades a la reglamentación que de ellas hagan las leyes especiales que dicte el Congreso.

Este precepto, tan amplio y generoso, ha dado lugar en la práctica, al ser reglamentado, a la sanción de leyes que han sido con justicia tachadas de inconstitucionales.

¿Acaso por que la facultad gubernativa de impedir el acceso a extranjeros no deseables, pueda ser negada o controvertida?

Nuestros viejos tratadistas de derecho Constitucional, poco o nada se ocupan de ella, pero esta limitación de interpretaciones no supone negar ese poder reglamentario inherente a la propia soberanía puesto que, en gran parte,

de él depende el cumplimiento de los fines contenidos en el preámbulo de propender al bienestar general.

Las palabras de un eximio internacionalista, Bernard, deben ser siempre recordadas para inspirar una norma legal al respecto.

«Rehusar — dice — al Gobierno el derecho de cerrar sus fronteras al refugiado que es indigno de participar de los beneficios acordados a la asociación política, es negar la autonomía nacional de los pueblos; el suelo fecundado por el trabajo de sus habitantes, las riquezas acumuladas por la actividad industrial, comercial y financiera, las instituciones civiles, religiosas y políticas, son patrimonio indiviso de la nacionalidad, del que debe ser partícipe el extranjero, a fin de asegurar una ventaja recíproca; entonces se forma un verdadero contrato entre el extranjero y el Estado; éste se obliga a prestarle su protección, el otro a merecerla; la violación del contrato importa su resolución.»

Así concebida la relación entre el individuo que acude a un país extraño y el Estado que le recibe, la cuestión relativa a la admisión del extranjero queda subordinada a la determinación del cumplimiento, de los fines sociales por parte de aquél; el respeto a la colectividad huésped significará su correlativo derecho a ser recibido; la falta de tales condiciones, consiguientemente, producirá su rechazo.

Porque las garantías que la Constitución establece, se refieren a los habitantes y para investir esta calidad es preciso llevar en sí mismo las condiciones morales, que garanticen el cumplimiento de un fin social (1).

Este es el concepto exacto que debe presidir la interpretación constitucional y dirigir la redacción de la legislación reglamentaria.

Informadas en ese criterio, que no es de arbitraria o injusta restricción, sino de científico y adecuado equilibrio

---

(1) Véase Bouvé. «Exclusion and Expulsion of Aliens in the United States», con respecto a la adquisición de la condición de «habitante».

de los poderes del Estado y de la facultad individual, se han llevado al Congreso Nacional, meditadas iniciativas hacia una legislación orgánica que resuelva el problema.

En el Proyecto presentado por el Doctor Carlos F. Melo, (1) refiriéndose su autor al aspecto esencialmente constitucional del problema, dice:

«El proyecto de Alberdi contenia un artículo, el 33, que prescribía: «La inmigración no podrá ser restringida ni limitada de ningún modo, en ninguna circunstancia, ni por pretexto alguno.

«Los Constituyentes de 1853 lo reemplazaron por el artículo 25 que decía: «El gobierno federal fomentará la inmigración europea y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada al territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes». Ese artículo no fué modificado por la convención de Buenos Aires y es el artículo 25 de nuestra constitución nacional vigente.

«El pensamiento contenido en las «Bases» de traer con el europeo laborioso e instruído la civilización a las tierras vírgenes de América, está mejor expresado en la disposición citada de la constitución de 1853 que en el proyecto de Alberdi. Este hubiera privado al país de toda defensa contra la entrada de elementos morales inferiores, desperdicios de civilizaciones avanzadas. Aquél contiene los medios de impedir que vengan a perturbar el desarrollo de esta sociedad. Así, en virtud de lo prescripto en el artículo 25, el congreso de la nación en las leyes que dicte para reglamentar el ejercicio del derecho de entrada, permanencia, tránsito y salida de los extranjeros (artículo 14) puede establecer restricciones, limitaciones o gravámenes respecto de aquéllos que no vengan a trabajar la tierra, a traer un progreso para las industrias o a enseñar, o a hacer avanzar las ciencias y las artes. Pero, se dirá quizá: esa restricción es supervivencia de una antigua política de

---

(1) «Diario de Sesiones» de la Cámara de Diputados, 1918. Tomo V, pág. 581.

desconfianza y de aislamiento entre las naciones; dentro de la difusión de los sentimientos sociales y los progresos del derecho todo hombre debe poder residir y domiciliarse en cualquier punto del planeta. Es precisamente en el curso del siglo XIX y en lo que ha transcurrido del siglo XX que se ha desarrollado la legislación y la previsión administrativa en materia de selección a la entrada y reglamentación de la permanencia (residencia, domicilio) y expulsión de extranjeros.»

Y después de exponer esa legislación universal, concordante con su pensamiento, terminaba:

«Nadie niega hoy el derecho de un individuo o de una sociedad de defenderse; y es ejercitando ese derecho de defensa que la Sociedad argentina puede restringir la entrada y reglamentar el tránsito, la permanencia y la salida de los extranjeros.»

Ocupándonos ahora de la facultad de expulsar al extranjero, podemos afirmar que ha sido materia de árduas discusiones.

En un sentido abstracto, negada por Estrada (1) que, al respecto se expresa así:

«La expulsión de extranjeros en tiempo de paz no me parece ser conforme al derecho natural aunque la consienta el derecho positivo de casi todas las naciones cultas del orbe con el cual está la legislación argentina en ventajosa divergencia.»

Y, después, discutida desde un punto de vista de derecho positivo cuando se ha criticado la legislación social dictada por el Congreso y que está representada por las leyes 4144 y 7029, de las cuales hoy solamente rige la primera por haber sido derogada esta última por el nuevo Código Penal.

Ambas acuerdan el derecho de expulsión lisa y llanamente al Poder Ejecutivo, violando así la garantía establecida por la Constitución en favor de todos los habitantes de ser juzgados por sus jueces naturales.

---

(1) Estrada. «Curso de Derecho Constitucional». Tomo I, pág. 76.

Se comprende que esas leyes carezcan de lineamientos orgánicos dada la precipitación con que ambas fueron dictadas.

Tendían a reprimir las doctrinas extremistas, olvidando males tan grandes como los que trae aparejada la penetración de elementos inmorales y corruptores que desempeñan un papel de disolución social (1).

Pero el pecado que llevan estas leyes no ha sido olvidado: reiteradas tentativas de derogación presentadas al Congreso Nacional demuestran que la atención de nuestros parlamentarios ha sido constantemente dirigida a subsanar el estado de cosas que ellas pudieran crear.

Y decimos pudieran, porque, a pesar de estar armados de tan poderosos medios, los gobiernos no han hecho uso de la prerrogativa para expulsar arbitrariamente.

En efecto, algunos funcionarios públicos han atenuado o borrado el rigor de aquellas leyes, y es suficiente, en prueba de esta afirmación recordar la palabra del autor de una bien fundada tentativa de derogación — el Dr. Jorge Raúl Rodríguez (2) — dijo que había suprimido en el hecho la vigencia de esas leyes, por medio de una acción justa y regular, en su carácter de jefe político y de policía de la ciudad de Rosario.

Volviendo a esos proyectos de derogación, merecen ser citados, especialmente los presentados por el Dr. Alfredo Palacios, (1912), en que se establece la garantía de la defensa en juicio para los sometidos a procedimientos de expulsión, y limitando ésta en los casos de extranjeros casados con argentina; el de la diputación socialista, (1918), que tendía a la derogación lisa y llaña de ambas leyes, y, por fin, la sanción de la Comisión de Legislación informada brillantemente por el Dr. Mario Bravo, en la Cámara

---

(1) Este carácter particular de ambas leyes fué materia de discusión judicial. (Véase el caso de expulsión que citamos en el capítulo final).

(2) «Diario de Sesiones» de la Cámara de Diputados, 1918. Tomo II, pág. 107.

de Diputados, que atenúa también los efectos de la ley de expulsión, estableciendo el juzgamiento del procesado por los magistrados federales.

Y es digno de hacer notar también que los sindicatos obreros han desarrollado al respecto una acción encuadrada en el derecho de peticionar a las autoridades que merece destacarse.

La Federación Obrera Regional Argentina presentó al Congreso Nacional un bien fundado memorial encaminado a la derogación de esas leyes.

Por otra parte, se ha intentado en repetidas ocasiones una legislación orgánica sobre admisión, tránsito y expulsión de extranjeros.

En los capítulos sucesivos estudiaremos dichas iniciativas.

CAPITULO VIGESIMONOVENO

CUESTIONES METODOLÓGICAS EN MATERIA DE LEGISLACION DE ENTRADA Y SALIDA DE EXTRANJEROS

I

LAS LEYES Y PROYECTOS SOBRE ADMISION Y EXPULSION DE EXTRANJEROS

Una cuestión metodológica previa: ¿ley de inmigración, ley de residencia o ley de extranjeros?
Los proyectos presentados al Congreso Nacional por los Doctores Carlos F. Melo y Rodolfo Moreno (h.).
El proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, de Julio de 1923.

La admisión y expulsión de extranjeros ofrece diversos e intrincados problemas que el legislador debe resolver:

Ante todo una cuestión metodológica: ¿cómo deberá legislarse la materia? ¿Por una ley especial, anexa a las disposiciones del Código Penal o independiente de todo otro cuerpo de leyes; o bien, como parte integrante de la ley de inmigración; o, por último, como un conjunto de disposiciones relativas al extranjero independientemente de su condición de inmigrante, y constituyendo un verdadero código tal cual ha sido ensayado en diversas ocasiones en algunos países?

He aquí los diferentes sistemas ensayados en nuestro país, algunos de los cuales han regido durante varios años.

La ley 4144, dictada en 1902, a raíz de una situación anormal, de perturbación social, fué una ley de circunstancias, aislada, que confirió al Poder Ejecutivo las más amplias atribuciones para impedir la entrada y decretar

la expulsión de todo extranjero condenado o perseguido por delitos o crímenes comunes por los Tribunales de su país; de todo el que comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público, y, por fin, de todo el que por sus antecedentes, hiciera presumir que podía ser incluído entre las categorías anteriores.

Fué, pues, una ley sancionada sobre el tambor, cuyo objetivo era únicamente excluir una determinada categoría de extranjeros: los que profesaban ideas anarquistas y las exteriorizaban por medios violentos.

Era lógicamente imposible que sus autores meditaran mayormente sobre este problema formal de la metodología legal, ocupada toda su atención en dar rápida solución al problema que se les presentaba.

Se explica a la luz de estos antecedentes que la ley fuera sancionada en una sola sesión, bajo el doble impulso de un proyecto del Doctor Cané, presentado tiempo atrás, y otro del Poder Ejecutivo Nacional.

La ley 7029, dictada años más tarde, en 1910, a raíz de otros hechos anormales, que consternaron la opinión pública, fué también una ley de excepción, pero, sin duda, más orgánica y más meditada.

Sus disposiciones integraron las del Código Penal, y era lógico que así sucediera, pues que a partir de los seis primeros artículos que forman el título I, el resto de sus mandatos es de carácter exclusivamente represivo, y comprende a extranjeros y ciudadanos.

Donde puede realmente encontrarse una orientación metodológica es en los proyectos presentados a consideración del Congreso Nacional.

El proyecto del Doctor Zeballos, al que hemos hecho referencia en otro lugar, presentado en 1883, era, como lo denominó su autor, una iniciativa de ley de extranjeros: abarcaba problemas relativos a la inmigración, colonización y naturalización de extranjeros, pero tenía un carácter netamente económico, inspirado en la necesidad de poblar y colonizar la República.

En cambio, exclusivamente destinados a legislar la ma-

teria de la expulsión y de la admisión del extranjero, los proyectos de los Dres. Carlos F. Melo y Rodolfo Moreno (h.), pertenecen al segundo grupo de la clasificación que hemos delineado antes, es decir, que constituyen cuerpos de leyes dedicados a reglamentar las condiciones en virtud de las cuales es posible la entrada al territorio.

Es, sin duda, el método más científico de legislar la materia, concentrando las disposiciones pertinentes en un solo cuerpo de leyes.

En nuestro país no existe ninguna iniciativa en el sentido de sancionar un verdadero código de extranjeros, como se ha intentado y proyectado en Méjico y en Francia, pero, si bien presentaría ese sistema mayor armonía y adquiriría la legislación carácter orgánico, es indudable que, por una parte, sería lesiva a los principios constitucionales la redacción de un cuerpo de leyes exclusivamente obligatorio para el extranjero, y, por otra, no es menos cierto que, materias como la de la naturalización se hallan tan íntimamente vinculadas a las de la ciudadanía de origen, que es imposible arrancarlas de la ley de ciudadanía para incorporarlas a otras leyes de excepción.

Por último, el reciente proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, enviado al Congreso en Julio de 1923, que en gran parte rige la materia de la admisión y de la expulsión de extranjeros, es de reformas a la ley de inmigración de 1876, que está en vigencia.

Aparentemente, de este modo, quedaría excluído de sus disposiciones el extranjero no inmigrante, dado que solamente poseen ese carácter, según la ley de 1876, las personas que se trasladan a la República para ejercer su profesión u oficio, que vienen con pasaje gratuito y son menores de 60 años de edad (1), lo que daría por resultado que la ley sólo comprendiera una reducida categoría de individuos, pero, en realidad no es así.

---

(1) El proyecto del Doctor Zeballos fijaba la edad de cincuenta años como máximo, fundándose en razones de utilidad social.

En efecto, para el proyecto del Poder Ejecutivo, la calidad de inmigrante es la regla:

Toda persona — dice — que entre en el territorio de la República Argentina, por cualquier medio de transporte, es considerada como inmigrante, salvo que pertenezca a una de las clases siguientes:

a) Los ciudadanos argentinos por nacimiento o naturalización;

b) Los extranjeros que hayan tenido su domicilio en el país durante más de cinco años y que comprueben haber salido de su territorio en un período no mayor de dos años antes de su nuevo ingreso en él o que acrediten en el caso de una ausencia más larga, que se ausentaron manifestando su intención de volver, ante la Dirección de Inmigración;

c) El Cuerpo diplomático y consular, incluyendo su familia y personal administrativo y de su servicio, de todas las naciones que tengan acreditada en forma su representación;

d) Los turistas que lleguen al país en calidad de tales para salir del país en un término no mayor de tres meses;

e) Los estudiantes que comprueben venir a la República para seguir cursos oficiales en cualquier institución educadora autorizada para conferir grados;

f) Los miembros de las compañías de espectáculos y los artistas, escritores, técnicos, miembros de congresos o conferencias, agentes viajeros de comercio, ministros de la religión y diplomados, por universidades o escuelas competentes, en profesiones de reconocida necesidad o utilidad en el país que entren en el país para realizar o ejercer lícitamente su misión o profesión respectiva;

g) Toda persona que entre en el país con un permiso especial, de carácter temporario, expedido por la Dirección General de Inmigración o por un ministro argentino en el extranjero (1).

---

(1) El sistema vigente, bajo el imperio de la ley 817, excluye de la fiscalización de la Dirección de Inmigración a aquellas per-

De la enumeración expuesta surge la conclusión de que el inmigrante es la regla general, ya que sólo queda exceptuado de esa clasificación un reducido número de extranjeros que lleguen a la República, justificándose así

---

sonas que entran al país no invistiendo la calidad de inmigrantes.

Por ello, la jurisprudencia federal ha hecho lugar al recurso de «habeas corpus» planteado por un marinero prófugo — no inmigrante— que se internó y domicilió en el país.

El fallo es el siguiente:

JURISPRUDENCIA. — 1.° Procede el recurso de «habeas corpus» en favor de un detenido por pedido del Director General de Inmigración, si no se trata de un inmigrante, y sí de un residente en la República, desde hace más de un año y medio, donde se halla radicado y donde trabaja.

2.° En el caso anterior, las costas deben declararse a cargo del Director General de Inmigración.

Buenos Aires, Octubre 31 de 1923.

Considerando: Que de los informes de fs. 9, 11 y 12 de la Policía de la Capital, de la Prefectura General Marítima y de la Dirección General de Inmigración, respectivamente, se desprende que Fidel Gómez Domínguez hállase detenido a pedido del Director General de Inmigración, en la isla Demarchi, «en virtud de tratarse de un desertor del vapor «Aya-Mendi», y que se ha introducido al país violando disposiciones vigentes».

Que de los mismos informes se deduce que el nombrado Gómez se encuentra actualmente a disposición de la Dirección General de Inmigración, esperándose «que ella disponga en qué buque deberá ser conducido fuera del país».

Que el informe de fs. 16, de la misma Dirección de Inmigración, resulta que el 14 de Marzo de 1922, Gómez Domínguez, tripulante del vapor «Aya-Mendi», desertó y se introdujo en el territorio subrepticiamente, estimando dicha repartición que en tal forma, «ha » violado la Ley 817 sobre Inmigración y sus Decretos Reglamenta- » rios, pues no ha pasado por la inspección a que es sometido todo » extranjero que arriba a nuestro puerto, ni ha presentado la docu- » mentación que las referidas disposiciones exigen para comprobar » la identidad, buena conducta y aptitudes para el trabajo».

La circunstancia relativa a la deserción de Gómez Domínguez hállase abonada por el testimonio del acta labrada por el capitán del «Aya-Mendi», ante la Prefectura, que obra a fs. 15.

Que de tales antecedentes surge que Gómez Domínguez no llegó al país en condición de inmigrante y que, de consiguiente, no puede considerársele sometido en ningún momento a los preceptos de la Ley 817.

Que, por lo demás, tratándose de un extranjero residente en la República desde hace más de un año y medio, no puede considerársele supeditado — sin extender arbitrariamente facultades limitadas de la ley respectiva — al previo examen de la Dirección General de Inmigración, para su admisión en el país, en donde ya se halla radicado, en donde ha trabajado en ocupaciones diversas, y,

la razón de las disposiciones que se refieren a su admisión y expulsión.

Hemos desarrollado los diferentes sistemas de legislación ensayados o que han regido en el país: corresponde ahora, pasar al estudio de las disposiciones de fondo relativas a la clasificación de los extranjeros cuya entrada está vedada y de los que deben ser expulsados.

---

en el que, en fin ha observado una buena conducta, a estar al informe de la Policía que obra a fs. 2 vta.

Que, por último, no autoriza la detención que Gómez sufre ni siquiera la disposición contenida en el artículo 990 del Código de Comercio, desde que tal disposición, de carácter excepcional con relación al principio general que enuncia el artículo 629 del Código Civil, sólo responde a la necesidad circunstancial, de no impedir la salida de los buques y de no afectar el comercio marítimo, lo que en el caso no ocurre, dado el tiempo transcurrido que permite presumir, a falta de expresa constancia en autos, que el buque ha zarpado sin necesidad del desertor, o que su capitán ha podido suplirlo oportunamente.

La prisión en los casos a que se refiere el citado artículo 990 del Código de Comercio, es, según la opinión de Segovia, una medida extrema que sólo puede justificarse por el grave interés de la navegación, y que no debe decretarse ligeramente y sin conocimiento de causa por las autoridades respectivas.

Que, aún en el supuesto de que tal medida procediera, no sería el Director General de Inmigración la autoridad legítimamente capacitada para decretarla.

Que, establecidas las precedentes conclusiones, el tribunal no necesita apreciar y pronunciarse sobre la cuestión de constitucionalidad planteada.

Por tanto, y oído el Señor Procurador Fiscal, se revoca la sentencia apelada de fs. 31 vuelta, y, en consecuencia, se hace lugar al recurso de «habeas corpus», deducido en favor de Fidel Gómez, debiendo bajar los autos en el día a los efectos de la inmediata libertad del detenido, con las costas a cargo del Director General de Inmigración. (Artículo 644 del Código de Procedimientos en lo Criminal).

Marcelino Escalada. — T. Arias — B. A. Nazar Anchorena. — J. P. Luna.

CAPITULO TRIGESIMO

LA ADMISION DEL EXTRANJERO

I

LA ADMISION DEL EXTRANJERO AL TERRITORIO DE LA REPUBLICA

Extranjeros no admisibles: enumeraciones de las leyes 4144 y 7029.

Los proyectos de los Doctores Melo y Moreno y del Poder Ejecutivo.

Relaciones entre dichos proyectos y las leyes de los Estados Unidos.

Resueltas las cuestiones metodológicas nos encontramos ante un importante problema que debe solucionar la ley, cual es la determinación de las categorías de extranjeros que no deben ser admitidos al territorio de la Nación.

En términos generales, puede decirse que todas las leyes y proyectos que han tratado la materia, han enumerado las inhabilidades que impiden el acceso al país al elemento inmigratorio.

Los textos de las leyes que han regido entre nosotros, son sumamente sintéticos a este respecto, circunstancia que obedece al carácter excepcional y transitorio de sus disposiciones.

Así, la ley 4144, sólo se refiere a la facultad que acuerda al Poder Ejecutivo de impedir la entrada al territorio de la República de los extranjeros que se hallen comprendidos en los artículos respectivos (los que comprometan la seguridad nacional o perturben el orden público y los condenados o perseguidos por crímenes o delitos comunes por

los Tribunales extranjeros), disposición contenida en el artículo 3.° de dicha ley.

Un tanto más amplia, la ley 7029, no va más allá, sin embargo, de negar la entrada al país, a los extranjeros que hayan sufrido condenas o estén condenados por delitos comunes que según las leyes argentinas merezcan pena corporal; los anarquistas y demás personas que profesan o preconizan el ataque por cualquier medio de fuerza o violencia contra los funcionarios públicos o los gobiernos en general o contra las instituciones de la sociedad y, finalmente, a los expulsados de la República mientras no se derogue la orden de expulsión.

En cambio, los proyectos presentados al Congreso, redactados sobre una gran base científica, se caracterizan por la prolijidad de las enumeraciones.

A) PROYECTO MELO.

El proyecto del Doctor Melo, es clasificatorio: además de enumerar las clases de extranjeros cuya entrada está vedada, se dividen las causales que producen la inhabilidad en tres grupos: inhabilidades de orden físico o mental; de orden moral y, por último, fundadas en razones legales.

Entre los primeros, se encuentran los atacados por cualquier enfermedad aguda o crónica, repugnante, contagiosa o que signifique un peligro para la salud pública; los procedentes de lugares declarados infectados por el Poder Ejecutivo, previo informe del Departamento Nacional de Higiene; los idiotas, imbéciles, o atacados de epilepsia, o afectados o que lo hayan estado dentro de los cinco años precedentes, de enajenación mental o hayan tenido en dicha época dos o tres ataques provenientes de dicha causa; los mutilados en la guerra y, en general, los que tengan alguna anormalidad o deficiencia física o mental a juicio y certificado del perito médico y declaración de los funcionarios encargados de aplicar la ley, los coloque en condiciones evidentes de inferioridad para proveer a las necesidades de la existencia o puedan perjudicar por la generación al tipo físico y mental normal de la sociedad; los

analfabetos; los varones mayores de cincuenta años y las mujeres menores de cuarenta, salvo el caso de que viniesen con sus hijos hábiles, o fuesen traidos por éstos si estuviesen ya domiciliados, siempre que estos hijos o sus padres tuviesen medios propios para subsistir en la República.

No menos detallada y amplia es la enumeración de los inhabilitados por causas morales, que comprende a los vagabundos; mendigos profesionales; prostitutas; prófugos, condenados o acusados por delito común en tribunales de un estado extranjero, que pueda reclamar la extradición de la República Argentina; reincidentes, presidiarios cumplidos o indultados por delitos comunes que hayan merecido pena corporal en los diez años anteriores; asociados o ex asociados de organizaciones criminales, aun cuando éstas no hubiesen llevado sus planes a efecto; individuos comprendidos en una orden de expulsión del territorio; propagandistas de ideas anárquicas y violentas, que en general perturben el orden normal de las instituciones; adivinos, y, por último, menores de catorce años que vinieren solos o que careciesen de miembros de familia en el país.

Por último, las inhabilidades legales se refieren a los que carezcan de documentos de identidad que el mismo proyecto enumera.

Como se vé, el proyecto del Doctor Melo, sigue un sistema científico de clasificación de extranjeros cuya entrada al territorio de la Nación queda prohibida.

El propósito fué expuesto brillantemente por su autor, cuando dijo:

Honorable Cámara:

El proyecto de ley de entrada, tránsito, distribución, residencia, domicilio y expulsión de extranjeros en el territorio argentino que presento a vuestro estudio, no es una improvisación. Hace dos años que fué concluído; y, a medida que el tiempo ha pasado sobre él, ha adquirido en mi concepto mayor solidez y capacidad para durar.

No puedo llamarle obra mía; lo es de la experiencia de muchos pueblos y de la ciencia de muchos hombres; entre aquéllos, del pueblo argentino, y, entre éstos, de algunos hombres de nuestra patria. No aspiro, pues, por él, a la consideración o al aplauso. Desearía tan sólo que se aplicaran sus cláusulas a defender nuestra sociedad de todo elemento extraño, causa de degeneración física o de per-

versión moral, rechazando los desechos humanos que corresponden, como cargas colectivas, a las sociedades que los produjeron.

Tal es su objeto. Leyéndolo encontraréis, como yo, que contiene los elementos que debe reunir un proyecto de esta naturaleza para ser eficaz.

B) PROYECTO MORENO.

El proyecto Moreno, contiene, igualmente, una enumeración de los extranjeros que no pueden entrar al país.

De acuerdo a sus términos, no tienen acceso al territorio: los idiotas, imbéciles, débiles de espíritu (1), epilépticos o atacados de cualquier forma o clase de enajenación mental; los que hubieren estado atacados de enajenación mental dentro de los tres años de haber cesado la enfermedad (2); los enfermos de cualquier enfermedad contagiosa, repugnante o peligrosa, epidémica o no, aun cuando los males sean de lenta evolución y no ofrezcan peligro inmediato; los indigentes; los mendigos profesionales y los que viven de la caridad pública; los gitanos; las personas que por sus cualidades físicas, morales o mentales pudieran llegar a ser una carga pública y los que no tuviesen aptitudes para el trabajo; las prostitutas, personas que tuvieren el propósito de ejercer ese comercio y todos los que se ocuparen bajo cualquier forma de la prostitución; los que preconicen o profesen la destrucción por la violencia

---

(1) Los débiles de espíritu están enumerados entre los «undesirables», por las reglamentaciones norteamericanas que rigen la materia: la latitud del término, así como las dificultades que la ciencia encuentra para determinar el estigma, dificultan en gran parte la selección de los extranjeros que se hallan comprendidos en esa clasificación, originando interesantes dictámenes de las comisiones de funcionarios estadounidenses encargados de la tarea de seleccionar a los individuos que llegan a las playas del gran país del Norte.

(2) El proyecto Moreno, reduce a tres años el término dentro del cual la demencia anterior a la fecha de la entrada al país, ocasiona la interdicción del inmigrante. Se trata de un punto librado exclusivamente a la ciencia médica, que por lo tanto no tiene atingencia con nuestro tema, pero, de todos modos, según la información que hemos obtenido a título ilustrativo no puede en general determinarse con exactitud, y en ocasiones, ni siquiera aproximadamente los plazos dentro de los cuales, pueden reaparecer los síntomas de la afección mental.

de la Constitución, de las leyes de la república o de su gobierno por motivos sociales, y los que preconicen el asesinato de los funcionarios públicos, se encuentren o no afiliados a sectas; los condenados por delitos comunes y los perseguidos por tribunales extranjeros a causa de los mismos, cuando les hubiese sido aplicada o les correspondiese pena corporal; los ciegos, los sordomudos y los inválidos que carecieren de medios pecuniarios (1); los que hubiesen sido expulsados del territorio de la república; los menores de quince años, cuando no vinieren con sus padres o personas responsables y, por último, en términos generales, las demás personas que por su situación o condiciones pudieran llegar a ser gravosas para el país.

a) EL PROBLEMA RACIAL EN ESTE PROYECTO.

Al lado de todas estas incapacidades que citamos en líneas generales, la iniciativa del Doctor Moreno, presenta la particularidad de negar la entrada al territorio a los individuos de raza negra, china o india, que en calidad de inmigrantes pretendan tener acceso al país, permitiéndose la afluencia de las personas que, siendo de dicha raza no revistan la aludida calidad.

Esta disposición, trae nuevamente a la discusión el problema relativo a la asimilación del extranjero a los usos y modalidades del país.

En múltiples ocasiones nos hemos referido por diversos motivos a la preocupación de nuestros hombres públicos de excluir elementos cuya adaptación es peligrosa unas veces, imposible otras; a la aspiración unánime de constituir la nacionalidad sobre la base de la incorporación de las masas humanas que nos envían los países europeos.

La cuestión de poblar el país ha sufrido una transformación, trocándose en un doble problema: por una parte,

---

(1) Se distingue el proyecto Moreno del proyecto Melo, en lo que respecta a la enumeración de los ciegos, sordomudos e inválidos que hace el primero, en contraposición al segundo que no detalla las taras físicas que causan la incapacidad, refiriéndose a las incapacidades físicas, en general.

el del arraigo y la asimilación del extranjero; por otra, el de la selección.

«Dos países americanos, Estados Unidos y el Brasil en el sud — decía el Doctor Moreno fundando su proyecto — tienen planteado el problema del negro, que causa sobre todo en el primero de los estados nombrados la preocupación de sus estadistas. El problema del negro es allí una consecuencia de la política colonial y de la que dominó en los primeros tiempos de la organización independiente. Esos negros son los descendientes de los esclavos que se importaron de Africa para los trabajos serviles y que tomaron después su revancha con su acción de presencia como ciudadanos. Nosotros, que no hemos esclavizado pueblos ni personas, no tenemos por qué cargar con el lote amargo de los que cometieron ese error y llevaron a su suelo los exponentes de una raza inferior.

«La República Argentina debe ser poblada, pero con los elementos con que quiere verse favorecida Australia, admirablemente previsora, es decir, con hombres civilizados y pertenecientes a una raza superior. Es preferible incorporar poco y bueno, más bien que mucho y deficiente.»

Terminaba el Doctor Moreno su argumentación:

«Debemos empezar, como lo propongo, impidiendo la entrada al país de los inmigrantes de razas inferiores. Me refiero en esta parte, sólo a los inmigrantes, porque se trata de cerrar la puerta a conjuntos exóticos que pretendan establecerse en el país, y no prohibir la concurrencia a los viajeros.»

C) PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO.

Pasemos ahora al estudio del proyecto del Poder Ejecutivo.

Hemos dicho que este proyecto es de reformas a la ley de inmigración de 1876, y, corresponde agregar ahora, que, en términos generales la iniciativa salvaría innumerables defectos y llenaría grandes vacíos de la ley vigente.

Después de establecer el requisito de un examen previo para todos los extranjeros que lleguen a nuestras playas, el proyecto enumera las personas inhabilitadas para entrar al país.

Lo están, los idiotas, imbéciles, débiles mentales, epilépticos, alienados, o los que hayan sufrido ataques de enajenación mental durante los últimos cinco años; los atacados de peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, viruela, meningitis cerebro espinal, meningitis cardíaca, fiebre tifoidea, tifus exantemático, erisipela, difteria, tuberculosis, lepra, tracoma, beriberi o de otra enfermedad contagiosa, repugnante o peligrosa aun cuando los males sean de lenta evolución y no ofrezcan peligro inmediato(1); los paralíticos mutilados graves, defectuosos, tarados, físicos y mentales, los sordos, mudos y ciegos, los inválidos y los que tengan disminuída su capacidad para el trabajo, a menos que en opinión fundada de la Dirección General de Inmigración se manifieste que tienen la fortuna suficiente o tal profesión, ocupación, medio de vida legítimo, que no sea probable que se conviertan en una carga para el estado o que se vean obligados a ejercer la mendicidad; los que fueren condenados por tribunales extranjeros o perseguidos por delitos comunes, a quienes correspondiere, según las leyes argentinas, pena corporal por un tiempo mayor de un año, aunque hubiere mediado indulto; los mendigos, los gitanos, los que vivan de la caridad pública o funden sus medios de vida en espectáculos, conciertos o exhibiciones dados en la vía pública; las prostitutas y las personas que obtienen sus medios de vida practicando indirectamente ese comercio, los

---

(1) A diferencia de los proyectos estudiados, el del Poder Ejecutivo, enumera las enfermedades que causan la interdicción de quienes las sufren para entrar al territorio, con el fin de dar una norma de interpretación de las disposiciones de la ley a los funcionarios encargados de su aplicación, aunque la enumeración es solamente ejemplificativa y no restrictiva de otras dolencias, que igualmente causan la prohibición, dada la generalidad de la última parte del precepto que se refiere a toda enfermedad contagiosa.

Por otra parte, el sistema es mucho más científico que el adoptado por la ley vigente, como lo hacemos notar en el texto.

alcoholistas crónicos (1); los que ejerzan el comercio de alcaloides en las condiciones que establecerá un decreto especial del Poder Ejecutivo; las personas que sufran de intoxicación visible a causa del uso de alcaloides; los polígamos; los que hubiesen sido expulsados o deportados del territorio de la República; lo que hubiesen hecho fuera de la República o intenten hacer en ella un medio de vida con las prácticas de la adivinación, cualesquiera que sean los medios que empleen para descubrir las cosas ocultas o predecir las futuras; los que no acrediten haber sido vacunados durante los cinco años anteriores a su partida, o se nieguen a serlo en el caso de que las autoridades médicas argentinas decidieran someterlos nuevamente a la vacuna antivariólica; los que preconicen o profesen la destrucción o modificación de la Constitución, de sus leyes y de su gobierno por medios violentos, y los que preconicen el asesinato de los funcionarios públicos; los que no estén provistos de toda la documentación que exijan las leyes y sus decretos reglamentarios; los clandestinos que no estén comprendidos en ninguna disposición de esta ley y de sus decretos reglamentarios; los hombres mayores de cincuenta y cinco años y las mujeres de cuarenta y cinco, salvo que vengan al país con permiso previo ineludible, otorgado por la Dirección General de Inmigración sobre la base de que no serán en ningún momento una carga para el país; los menores de quince años que no viajen en compañía de su padre o un tutor legítimo, salvo que hubieren cumplido el mismo requisito que los anteriores; y, por último, las mujeres solas con hijos de quince años, salvo que comprueben previamente tener medios de vida ante la Dirección de Inmigración.

Si se compara el proyecto del Poder Ejecutivo con la

---

(1) La interdicción del alcoholista crónico, para entrar al país, prevista en las leyes de Estados Unidos, es la primera vez que se determina claramente en una iniciativa argentina a este respecto: el solo enunciado de la prohibición es suficiente para justificarla. Por otra parte, desde el punto de vista interpretativo, puede evitar el problema de saber si el alcoholista es o no un enfermo de los enumerados en los artículos respectivos de la ley.

ley vigente de inmigración, a cuya reforma propende, se advierte de inmediato, la superioridad de aquél.

En el régimen actual, basado en el artículo 32 de la ley de 1876, no son inadmisibles, sino los enfermos de mal contagioso, (1) los que tuviesen un vicio orgánico que los

---

(1) El aspecto selectivo del extranjero enfermo, que es la base del sistema actual ha sido consagrado por la jurisprudencia federal. Un fallo de sumo interés, niega el «habeas corpus» interpuesto por un enfermo de tracoma a quien no se le permitió desembarcar.

Buenos Aires, Diciembre 13 de 1923.

Considerando: 1.° Que en principio, la prueba en los juicios no puede referirse sino a las cuestiones que son objeto de la litis y que deben ser motivo de la sentencia;

2.° Que aplicando este principio y teniendo además en cuenta, lo dispuesto en el artículo 638 del Código de Procedimientos en lo Criminal, es evidente que la prueba a que se refiere esta disposición no procede sino cuando se contesta el contenido del informe a que alude el artículo 630 del citado Código, emitido por la autoridad autora de la detención o restricción de la libertad, y en que va a basarse la resolución del recurso;

3.° Que, por lo tanto, esa prueba tendría por único objeto establecer la existencia de dicha restricción o detención, determinar la autoridad que la ha ordenado y establecer la existencia de la resolución o disposición legal en que se funda;

4.° Que en el presente caso, la prueba pedida y ordenada no se refiere a estas cuestiones, sino a hechos que se encontrarían fuera de los términos que, según el artículo 635 del Código de Procedimientos en lo Criminal debe tener el pronunciamiento judicial y que, en el mejor de los casos, no podrían ser considerados ni resueltos dentro del procedimiento sumario del «habeas corpus», según lo establece el artículo 640 del mencionado Código en su última parte;

5.° Que es de notar, además, que la medida de prueba de referencia fué pedida por el Procurador Fiscal y que es indudable que los términos de su dictamen de fs. 37 implican un desistimiento de su pedido.

6.° Que, en cambio, el oficio de fs. 5, en que se contesta categórica y claramente al pedido de informes de este juzgado, establece que la restricción alegada consiste en haber impedido la entrada al país de un extranjero comprendido dentro de las prohibiciones del artículo 32 de la Ley N.° 817 y decretos reglamentarios, y que el autor de la restricción es el Director de Inmigración;

7.° Que, a nuestro juicio, los términos en que ese funcionario y el Procurador Fiscal se expiden de fs. 10 a 32 y de fs. 37 a 39, establecen acabadamente que la Dirección de Inmigración ha procedido dentro de sus facultades legales y con autoridad bastante para impedir la entrada al país del recurrente;

8.° Que estableciendo el Código de Procedimientos en lo Criminal en su artículo 644 una sanción para el autor de la detención si ésta fuera declarada improcedente, es indudable que en el pre-

hiciere inútiles para el trabajo, los dementes, mendigos, presidiarios y criminales y, por razón exclusivamente de la edad, los mayores de sesenta años.

Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo, con el fin de salvar las deficiencias del texto legal, han completado la breve y sumaria enumeración que acabamos de citar.

Es así, como por el decreto de 28 de Octubre de 1913, se

---

sente caso el Director de Inmigración debe ser considerado parte en el juicio.

Por estas consideraciones y dejando sin efecto la providencia de fs. 8 vta., resuelvo: no hacer lugar al recurso de «habeas corpus» interpuesto por Luis Hernández a favor de Tomás Hernández, con costas.

Miguel L. Jantus.

Buenos Aires, Febrero 8 de 1924.

Considerando: Que la prohibición de desembarcar que motiva el presente recurso, ha sido dictada por una autoridad competente y dentro de las atribuciones que acuerda a la Dirección General de Inmigración la Ley N.° 817 y decretos reglamentarios.

Por ello y de acuerdo con lo resuelto por este tribunal en los casos de Erich Veeck, Agosto 12 de 1920, y Rufina Moreno Batres, Mayo 9 de 1923, se confirma el auto apelado de fs. 40 que declara no haber lugar al recurso de «habeas corpus», deducido en favor de Tomás Hernández.

T. Arias. — Marcelino Escalada. — B. A. Nazar Anchorena. — J. P. Luna.

Dictamen del Procurador Fiscal de 1.ª Instancia

Evacuando la vista conferida a fs. 34 de la presentación del Señor Director General de Inmigración, en el expediente 392, 1923, recurso interpuesto por el Señor Tomás Hernández, a V. S. digo:

El bien fundado alegato que suscribe el Doctor Juan P. Ramos, en la calidad que inviste, agota la materia, y este ministerio se adhiere sin reservas y hace suyas las conclusiones de carácter jurídico en que apoya su tesis, acerca de la improcedencia del «habeas-corpus» en este caso, puesto que no se puede considerar legalmente amparado por él a Don Tomás Hernández Betancourt, llegado en el vapor «Catalina» a nuestro puerto.

Su libertad ha sido restringida antes de ingresar al país y podérsele considerar su habitante con pleno derecho, a mérito de las atribuciones que confiere la Ley N.° 817 y los decretos reglamentarios de la misma, por lo que no se le puede considerar amparado por la jurisdicción nacional, máxime ante el silencio de la ley que no otorga, ni expresa ni implícitamente, el derecho invocado por el interesado, contra los fallos y decisiones del Director General de

impide el desembarco de los individuos que tuvieran síntomas de tuberculosis, lepra o tracoma, y, por el de 26 de Abril de 1916, se reglamenta el mencionado artículo 32, disponiendo que no tendrán acceso al país los ciegos, sordomudos, paralíticos, inválidos de ambos brazos o del brazo derecho, o de ambas piernas y, en general, los que se hallen

---

Inmigración. Nuestra jurisprudencia y la ley de Estados Unidos de Norte América apoyan esta tesis.

No se trata pues, aquí, sino de la apreciación hecha por el órgano encargado de ello por la ley, de las condiciones exigidas al inmigrante para entrar al país. Exige ésta determinados requisitos, cuya constatación y aplicación se ha hecho, llenando con exceso las formalidades y recaudos del caso.

Don Tomás Hernández Betancourt ha sido detenido a bordo y prohibido su desembarco, a mérito de lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley número 817 y su decreto reglamentario, que dice textualmente que «queda terminantemente prohibido el desembarco de todo inmigrante que presente síntomas de hallarse afectado de tracoma». Y el artículo 7.° de éste, que impone la prohibición del desembarco, y al capitán del barco, la obligación de la reconducción del enfermo.

Ahora bien; el Señor Hernández Betancourt ha sido examinado por el médico de Inmgración, Doctor Ocampo y por la más alta autoridad Sanitaria del país, el Consejo Nacional de Higiene, cuyos testimonios obran en autos, y ambos declaran hallarse atacado Hernández, de conjuntivitis granulosa (tracoma).

Con estos certificados pareciera que debía darse por agotado el procedimiento, puesto que nada más podría exigirse como garantía de seriedad en la materia.

El examen, sin embargo, de los médicos de los tribunales — que contraría los anteriores—, viene a crear un conflicto más aparente que real, puesto que, negado el derecho de apelación y de «habeas corpus» del inmigrante no incorporado aún al país, por no haber llenado los requisitos exigidos por la ley para el caso, la opinión de estos últimos profesionales, que aparecen como absolutamente ajenos al mecanismo de la ley, no puede ser tomada en cuenta sino como un criterio parcial, de valor asaz relativo y puramente informativo, pero sin eficacia contradictóra ni menos de apelación.

Los certificados verdaderamente válidos son los del médico de Inmigración y el del Consejo Nacional de Higiene que representa la más alta autoridad técnica del país y la única que se puede considerar a los efectos de una apelación, lo que de ninguna manera pueden abrogarse los médicos de los tribunales, cuya misión no les autoriza para tanto, en el radio de acción concreta que les fija la ley.

Hago míos, por tanto, los pedidos formulados por la Dirección de Inmigración.

Y por estos considerandos, soy de opinión que V. S. no debe conceder el recurso de «habeas corpus» interpuesto a favor de Tomás Hernández, con costas.

J. Z. Agüero Vera.

afectados de otros defectos que disminuyan su capacidad para el trabajo; los dementes, idiotas, imbéciles y afectados de cualquiera enfermedad mental, los mendigos, las mujeres solas con hijos menores de diez años, los gitanos y las personas que se presuma puedan quedar a cargo de la beneficencia pública (1).

La iniciativa del Poder Ejecutivo reportaría dos grandes progresos sobre el sistema vigente: en primer lugar, terminaría con el régimen de los decretos reglamentarios que, en realidad más que reglamentar, legislan sobre materias que son del resorte exclusivo de la ley, y, en segundo término, se restringiría más la entrada de elementos nocivos que la ley actual no permite excluir.

Por otra parte, la ley de 1876, adolece de una gran latitud en cuanto a la determinación de la edad máxima del inmigrante que fija en 60 años: pensamos que debe ser reducida a una cifra menor (cincuenta o cincuenta y cinco años para los varones y cuarenta o cuarenta y cinco para las mujeres) obteniendo así las ventajas que reportaría el mayor rendimiento individual del inmigrante.

Es una tendencia que viene de muy atrás la de reducir el máximo de la edad del inmigrante: el Doctor Zeballos la fijaba en 50 años, en su proyecto de reforma a la ley de ciudadanía y naturalización y a la ley de inmigración; el Doctor Melo, de acuerdo a las mismas ideas, establecía la misma edad, y, por último, el proyecto del Poder Ejecutivo, que estudiamos, determina la de 55 años para los varones y 45 para las mujeres.

---

(1) La mujer casada que llegue al país sin licencia de su esposo, tampoco puede desembarcar. Esta disposición, sin duda previsora en la mayoría de los casos, origina a veces, situaciones difíciles.

Una de ellas, nos fué dado contemplar no hace aún mucho tiempo en el Hotel de Inmigrantes: una mujer española, abandonada por su esposo que había venido a Buenos Aires, no pudo entrar al país por la negativa del marido a otorgar su venia.

Si el propósito de la ley, es evitar que esas personas caigan en la práctica de la mendicidad, es perfectamente explicable que se exija el requisito de la autorización marital para permitirles la entrada, pero no se explica, de todos modos la fijación que ha hecho el mencionado decreto de la edad de diez años de los hijos menores, que creemos es sumamente exigua.

D) LEGISLACION DE LOS ESTADOS UNIDOS.

Antes de terminar este capítulo, hemos de referirnos brevemente a la legislación norteamericana, si bien sólo desde el punto de vista comparativo en lo que respecta a la cuestión de las categorías de extranjeros no admisibles, puesto que el espíritu restrictivo de la legislación norteamericana se amolda a preceptos distintos de los de la Constitución de nuestro país, contenidos en la Carta de la gran república del Norte, preceptos que hacen posible la imposición de gravámenes a los individuos que pretenden tener acceso al territorio de la Unión (1).

En especial, la ley de 1907, concedió al Gobierno de los Estados Unidos, amplias atribuciones para rechazar a los extranjeros afectados de las incapacidades que ella enumera detalladamente en el título II.

---

(1) El estudio del sistema legislativo estadounidense y, en general del de los demás países americanos de inmigración, es sin duda de más utilidad que las doctrinas europeas sobre la materia, dada la diferente posición social y económica de los países de ambos mundos. Por esta razón, creemos de utilidad la reseña de legislación americana y australiana sobre selección de extranjeros.

Los Estados Unidos, como lo hace notar el Dr. Cané, comenzaron a defenderse de la inmigración «undesirable» en 1875. En 3 de Marzo de este año se dictó la ley de inmigración que prohibió la entrada al territorio, de los delincuentes y personas que llevasen por objeto la práctica de medios ilícitos de vida en general, castigando severamente sus violaciones.

En 1882, se dictó la ley que instituyó el fondo de inmigración formado con los gravámenes impuestos a los extranjeros que entrasen al territorio de la Unión, contribuciones que por vez primera entraban a regir.

En 1884, una nueva ley dictada el 26 de Julio, exceptuó de las disposiciones de la anterior, a los extranjeros que tuviesen acceso al territorio de los Estados Unidos, por Méjico y California.

El 26 de Febrero de 1885 se sancionó una ley que no tiene símil en la República Argentina, y, que fué debida a la iniciativa de los obreros norteamericanos, que protestaron ante los poderes públicos por la disminución de su salarios originada por la importación de trabajadores contratados en el extranjero; dicha ley prohibió la entrada de extranjeros contratados, exceptuándose solamente de la referida prohibición a los artistas, cantores y conferencistas.

La ley de 3 de Marzo de 1891, amplió la enumeración contenida en la anterior, haciéndola extensiva a los ministros del culto,

De acuerdo a sus términos, no pueden entrar al territorio de los Estados Unidos: los dementes, idiotas, imbéciles, débiles de espíritu, epilépticos y los que hayan estado dementes dentro de los cinco años anteriores a su desembarco; las personas que han sufrido dos o más ataques de enajenación mental en cualquier tiempo anterior (1); los indigentes, las personas que puedan llegar a ser una carga pública; los mendigos profesionales; los tuberculosos o atacados de enfermedad contagiosa, repugnante o peligrosa;

---

profesionales y profesores de enseñanza pública, reforma ésta que fué debida a una interpretación de los tribunales de Nueva York, que exceptuaron de las disposiciones de la ley de 1885 a los ministros de la religión

Varias fueron las leyes sancionadas desde esa fecha hasta 1907, en que se dictó la ley, que reformada, rige en la actualidad. Entre esas leyes merece citarse especialmente la de 3 de Marzo de 1893, que restringió, elevando los gravámenes, la entrada de los inmigrantes.

Pasando por alto la ley de 1907, cuya exposición va inserta en el texto, merced a su importancia, pasemos al estudio de las leyes de otros países de inmigración.

En el Canadá, por ejemplo, está vedada la entrada a una serie de personas que presentan taras físicas o morales.

No se impide la admisión de los individuos de razas exóticas, sino la de los afectados de imbecilidad, demencia, epilepsia, débiles de espíritu y los que hubieran sufrido afecciones mentales dentro de los cinco años de la fecha de su desembarco; los enfermos peligrosos; los físicamente defectuosos y, finalmente, las personas que se dedican a comercios ilícitos.

En Australia, la ley de 23 de Diciembre de 1901, («Inmigration restriction bill») impide la entrada de toda persona físicamente inapta, de los tarados mentales, de las personas inmorales y, en especial, de los individuos de razas negra, china o india.

En el Brasil, la ley de 7 de Enero de 1907, contiene análogas disposiciones a las citadas, aunque presenta un carácter marcadamente restrictivo.

Por último, para no extender esta nota meramente ilustrativa, citaremos la ley mejicana de 22 de Diciembre de 1908, que prohibe la entrada al territorio del país a una larga serie de personas (individuos enfermos, epilépticos, alienados, ancianos, raquíticos, inútiles para el trabajo, menores de 16 años, condenados, prófugos, mendigos, individuos inmorales, etc.).

(1) La disposición se halla contenida en el proyecto del Doctor Melo, y, sus fundamentos son de gran peso, pues, en efecto, aunque una persona no haya sido vencida por la demencia, la aparición del síntoma repetido en forma de ataque, causa indefectiblemente su interdicción desde el punto de vista legal.

los individuos insuficientes, mental o físicamente; los convictos y confesos de faltas contra el honor o cualquier otro delito o crimen de naturaleza infamante; los polígamos; los anarquistas o los que profesen la destrucción de los gobiernos por la fuerza o la violencia; los individuos inmorales; los llamados en lo sucesivo obreros contratados que han sido traídos o estimulados para trasladarse a los Estados Unidos por medio de empleos o promesas escritas o verbales (1) con objeto de dedicarse a trabajos de cualquier género, y los que hubieren sido expulsados de los Estados Unidos, por dicha causa; los que hubieren llegado a los Estados Unidos con el billete o pasaje pagado por otra persona o cuyo viaje se ha efectuado a expensas de otra persona a no ser que se pruebe claramente que dicha persona no pertenece a ninguna de las categorías excluídas y que el pasaje no ha sido pagado por ninguna corporación, asociación, sociedad, municipalidad, ni por ningún gobierno extranjero (2) y, finalmente, a los menores de 16 años que no viajen acompañados de sus padres.

No nos referimos a la materia de la sanción penal de las transgresiones de la ley, por ser una materia desvinculada de nuestro estudio.

En cambio, y para terminar, debemos hacer mención de las disposiciones que ella contiene con respecto a la in-

---

(1) El contrato verbal ha originado en la práctica de la ley, interesantes casos que han debido solucionar las comisiones de inmigración, cuando han recibido las denuncias de su existencia y han debido, al mismo tiempo, comprobar el convenio.

(2) He aquí, el sistema totalmente inverso al de la ley de 1876, que rige entre nosotros, según la cual son, precisamente inmigrantes, los extranjeros que viajan en segunda, tercera clase o con pasaje pagado.

La disposición tiene su significado en los Estados Unidos dado que allí el extranjero necesita poseer cierta suma de dinero y pagar el impuesto a que hemos hecho referencia, para poder desembarcar.

Y, más explicable aún, dentro de aquel orden de ideas, es la disposición en lo que respecta a la no admisión de extranjeros que llegan con el pasaje pagado por gobiernos extranjeros, disipando así el peligro de una penetración pacífica y gradual de otras potencias.

migración de razas inferiores, las que se mantienen en todo su vigor, según lo establecido en la sección 43 de la ley.

El antecedente de esas disposiciones se encuentra en la ley dictada en 6 de Mayo de 1882 (1).

En 17 de Noviembre de 1880, China celebró con los Estados Unidos un tratado por el que se prohibió la entrada al último de los países citados, de los inmigrantes chinos, tratado que fué aprobado por el Congreso de los Estados Unidos por la ley citada de 1882.

El plazo acordado para suspender la inmigración china fué de diez años, pero el 12 de Marzo de 1888, se celebró entre las mismas potencias un nuevo tratado que prorrogó dicho término por veinte años más, aprobándose dicho tratado, por ley de 13 de Septiembre de 1888.

En fecha más reciente se han suscitado dificultades y tentativas de arreglos respecto a la concesión de la entrada al territorio de la inmigración china, pero la presión de los partidos laboristas ha influído en gran manera en la orientación legislativa.

Una nueva ley, de 1.° de Octubre de 1888, ha prohibido en absoluto la inmigración china, basándose en la competencia formidable que sostenían ventajosamente los inmigrantes chinos en la reducción de los salarios y el aumento gradual de los horarios de trabajo.

Más tarde, la ley de 3 de Marzo de 1891, llegó hasta declarar punibles la propaganda hecha en el extranjero de condiciones de trabajo ofrecidas en la Unión a los extranjeros, fijando precios.

En este estado se hallaba la legislación norteamericana cuando se dictó la ley de 1907, la que, como decimos, mantuvo las severas prohibiciones establecidas por los estatutos que la precedieron.

Las negociaciones diplomáticas entabladas por el gobierno chino no han llegado a feliz éxito.

La ley de 1892, prohibió la residencia de los individuos de raza china en el territorio norteamericano, dando lugar a la famosa sentencia de la Corte en el caso «Tong Yuc

(1) Véase Cané. «Expulsión de Extranjeros».

Ting, Wong Ouan y Lee Joe v. U. S.» (Apelaciones de la Corte de Circuito del Distrito Sud de Nueva York, 15 de Mayo de 1893).

Este fallo, sentó la conclusión de que «el derecho de excluir o de expulsar extranjeros o cualquier clase de extranjeros en absoluto o bajo ciertas condiciones, en tiempo de guerra o en tiempo de paz, es un derecho inherente e inalienable de toda nación soberana e independiente».

Decía además el mismo fallo que «en los Estados Unidos el derecho de excluir o de expulsar extranjeros pertenece a los departamentos políticos del Gobierno Nacional, debe ser reglamentado por tratados o por un acto del Congreso y puesto en práctica por la autoridad ejecutiva de acuerdo con los reglamentos así establecidos, excepción hecha de los casos en que el departamento judicial está autorizado por tratados o por estatutos a intervenir o su intervención es requerida por la Constitución».

Por último, en lo que respecta a la jurisdicción que debe ejercer este poder, la Corte fijó la norma de que está en manos de los empleados ejecutivos y que el Congreso puede llamar en su auxilio al Poder Judicial para comprobar hechos contestados, haciendo depender de esta resolución el derecho de un extranjero para permanecer en el país, concediendo tales atribuciones al Congreso que «las providencias de un acto del mismo, tomadas en el ejercicio de su autoridad constitucional, deben ser sostenidas por las Cortes cuando son claras y explícitas aún si estuvieran en contradicción con estipulaciones de tratados anteriores» (1).

---

(1) Dada la importancia del tema, y en atención a la doctrina de derecho internacional que la sentencia contiene, he aquí su parte fundamental:

La Corte se refirió a los casos anteriores. En el caso de «Nishimura Ekin v. U. S.» (142, U. S. 651, 659), la Corte dijo: es una máxima aceptada del Derecho Internacional que toda nación soberana tiene el poder inherente a su soberanía y esencial para su propia conservación de prohibir la entrada a sus dominios de extranjeros o de sólo admitirles en los casos y bajo las condiciones que ella juzgue convenientes. En Estados Unidos este poder ha sido atribuído al Gobierno Nacional a quien la Constitución ha encargado el entero control de las relaciones internacionales en la

Con posterioridad se han producido numerosos casos informados en la misma doctrina.

El artículo 5.° del tratado entre China y los Estados Unidos, de 1868, establecía que «las altas partes contratantes se unen para reprobar toda otra clase de emigración que no fuere la completamente voluntaria».

El General Grant, en su mensaje al Congreso, de 1867, decía: «Aconsejo la legislación conveniente para prevenir para siempre la esclavitud de los chinos sobre nuestro suelo bajo el nombre de **coolies** y también para precaver a los buques americanos contra los contratos de transporte de **coolies** a todo país que tolere el sistema».

En 1874 y con análogo motivo, el Presidente reafirmó sus conclusiones, informando al Cuerpo legislativo que «la gran mayoría de los inmigrantes chinos que llegan a nuestras costas, **no viene voluntariamente** a hacer sus hogares con nosotros o a contribuir con su trabajo a la prosperidad general, sino **bajo contratos** y bajo la dirección de hombres que son dueños absolutos. **Esto debe aplicarse, en peor forma, a las mujeres chinas.** Escasamente un porcentaje apenas perceptible entre ellas se dedica a un trabajo honorable, porque son traídas aquí para propósitos vergonzosos, para desgracia de las localidades donde se encuentran y para la gran desmoralización de la juventud de dichas localidades. Si se puede legislar contra esas malas prácticas, cumpliré gustoso el deber de reforzar la ley con una reglamentación apropiada a alcanzar un fin tan deseado».

California, se había dado por su parte, leyes propias, que la Suprema Corte Federal declaró repugnantes a las atribuciones del Congreso Federal.

Ante esta resolución, el senador Sargent, por California, propuso se dictaran leyes sobre la materia.

---

paz y en la guerra. Pertenece al departamento político del Gobierno y puede ser ejercido sea por tratados, celebrados por el Presidente y el Senado, sea por medio de leyes votadas por el Congreso, opiniones que concuerdan con las expuestas en el caso de «Chae Chang Ping v. U. S.» (130, U. S., 581), que reconoció la validez de una ley análoga del Congreso.

Esta proposición fué reemplazada por la del senador Morton que sugirió la iniciativa de designar tres senadores para que estudiaran en Comisión, el problema.

La Comisión, a la que se unieron dos diputados, cumplió su cometido, redactando un extenso informe, al año siguiente.

En 1878, Mr. Wren, propuso también en el Senado restringir la inmigración china. Se prohibió así, el arribo a los Estados Unidos de todo buque que condujera más de 15 pasajeros chinos.

Las razones que se adujeron para fundar esa iniciativa, son dignas de mención.

Los chinos, como dice Blaine, (1) habían estado llegando a California por más de un cuarto de siglo, y no se habían convertido, en el más mínimo grado, en una parte componente del cuerpo político. Por el contrario, estaban tan lejos de la menor asimilación con el pueblo al fin de ese largo período, como el primer día que aparecieron en las costas del Pacífico. No venían con la intención de permanecer. No buscaban habitaciones permanentes. No querían poseer el suelo. No edificaban casas. Adheridos a todos sus hábitos peculiares en trajes, maneras y ritos religiosos, no les importaba nada la vida y progreso de los Estados Unidos y se sentían ellos mismos extraños y transeuntes en un país que deseaban abandonar tan pronto como pudieran adquirir la lastimosa suma necesaria para las necesidades de la vejez en la tierra natal. Eran simplemente un cambiante y constantemente renovable elemento extranjero, en un Estado Americano. Estaban prontos a trabajar por un salario con el cual un hombre blanco no podía subsistir y sostener una familia. Bajo todos sus aspectos, las suyas eran labores serviles, que inevitablemente tenían que degradar al obrero obligado a competir con ellos.

«Fomentar o aún permitir semejante inmigración, equivalía a dedicar para ellos solos y sus explotadores, la rica vertiente del Pacífico, de manera a crear, en el lejano Oeste,

---

(1) Blaine, «Twenty years of Congress». Tomo II, pág. 645, (citado por el Dr. Cané).

un estado de cosas peor que el que había determinado la sangrienta guerra del Sud. El costo para traer un chino a San Francisco era menor que el del viaje de un blanco al mismo puerto. La cuestión, despojada de todo disfraz o exageración de ambos lados, era simplemente si el elemento obrero en el vasto territorio del Pacífico, sería mongólico o americano. El sentimiento patriótico, el instinto de la propia conservación, la importancia del predominio completo del sentimento americano en los límites y puntos lejanos de la República, todo indicaba que las costas del Pacífico fueran reservadas como un campo para el trabajo americano.»

CAPITULO TRIGESIMOPRIMERO

LA EXPULSION DEL EXTRANJERO

I

LA EXPULSION DEL EXTRANJERO DE LA REPUBLICA

Los términos del problema.
Estudio comparativo de los proyectos nacionales.
La legislación argentina: leyes 4144 y 7029.
La legislación norteamericana.

Si la materia referente a la admisión del extranjero al territorio puede dar lugar, como acabamos de verlo, a arduas cuestiones que la ley debe solucionar conciliando la selección rigurosa de los que llegan a nuestras playas con las garantías que ellos merecen desde el punto de vista constitucional, no son menos difíciles los problemas que se presentan a la consideración del legislador, con respecto a la expulsión de los extranjeros del territorio, en especial la de saber qué extranjeros deben ser excluídos de la comunidad social, derivándose de ella otras accesorias: las condignas sanciones penales que merece el que viola o coadyuva a violar el precepto; el modo como deben ser ejercidas por la autoridad las funciones que la ley le confiere; el derecho del extranjero ante la aplicación de la sanción, y, finalmente, la condición de los residentes en el momento de dictarse la ley.

El carácter administrativo de algunas y penal de las demás, determina que ellas sean incluídas entre las materias del derecho público interno.

En cambio la primera de las cuestiones expuestas tiene marcada relación con las reglas de derecho internacional, dado que ella debe conformarse estrictamente a las convenciones celebradas con diversos países extranjeros.

A) PROYECTO MORENO.

El proyecto del Doctor Moreno, determina qué extranjeros y cómo deberán se expulsados.

Todos los que hubieren tenido acceso al territorio, en contravención a las disposiciones contenidas en los artículos respectivos de dicho proyecto, pueden ser expulsados por el Poder Ejecutivo, dentro de los dos años de su llegada al país.

Por otra parte, cuando hubieren residido por espacio de dos años en el territorio de la República, y a su llegada no se encontrasen comprendidos en las prohibiciones establecidas, sólo podrán ordenar su expulsión los jueces federales, del domicilio del extranjero y los jueces letrados en los territorios nacionales.

Además el proyecto, contiene una disposición imperativa: los jueces federales deberán decretar la expulsión de las siguientes categorías de extranjeros: personas que se dedican a la explotación de medios ilícitos de vida; condenados o perseguidos por tribunales extranjeros a causa de delitos que tengan pena corporal; perturbadores del orden o de la seguridad públicas, ya sean propagandistas o actuantes, y, usureros cuya profesión consista en prestar dinero con o sin garantías prendarias o hipotecarias, con intereses excesivos y abusivos (1).

---

(1) Una de las cuestiones que se presentan al legislador en materia de expulsión de extranjeros, es la relativa al procedimiento que deberá observarse, en su tramitación.

Ya lo hemos dicho: la experiencia y las normas de la legislación extranjera tienen sólo un valor relativo, a este respecto puesto que el precepto constitucional de que nadie puede ser sacado de sus jueces naturales, se halla muchas veces en contradicción con el régimen establecido por esas leyes.

Por eso también, la celeridad del procedimiento, esencialmente

De modo, pues, que según el grado de peligrosidad del extranjero se determina un procedimiento distinto, más o menos sumario y rápido, para expulsarlo.

B) PROYECTO MELO.

El proyecto del Doctor Melo, se caracteriza en esta materia, por la clasificación que hace del extranjero, en varias categorías, que, según sus términos, son transeuntes, domiciliados o refugiados, determinándose así una graduación en lo que respecta a la concesión de garantías tanto más amplias cuanto mayores son los recaudos a que queda sometida la entrada al territorio y el establecimiento del inmigrante en el país (1).

---

administrativo, inapelable muchas veces, establecido en algunos países europeos, es inaplicable entre nosotros.

Las distintas disposicones del proyecto del Doctor Moreno, que integran el título II, se refieren al procedimiento administrativo que deberá seguirse al decretar la expulsión de los extranjeros no deseables y al derecho de los mismos de apelar ante los jueces naturales de las resoluciones respectivas.

De acuerdo a esas disposiciones, sólo serán parte en los juicios que se promuevan el procurador fiscal y el acusado o su abogado defensor; el juicio sólo podrá iniciarse por las autoridades policiales de la nación y de las provincias, las que podrán dirigirse a esos efectos a los jueces respectivos, quedando los particulares inhibidos de asumir otro papel que el de denunciantes.

Por lo que respecta a las reglas de procedimiento a observarse, el mismo proyecto determina que serán las de la justicia correccional, constituyendo el sumario los antecedentes policiales.

A fin de obtener la mayor celeridad del juicio, no se admite la excarcelación bajo fianza, en el caso de haber sido decretada la detención del acusado, lo que es en absoluto facultativo del juez.

Con el mismo objetivo de que el juicio sea rápido, el proyecto dispone que los incidentes son inapelables.

Por último, una disposición destinada a garantizar al extranjero, dispone con carácter imperativo que las autoridades policiales deberán someter en un plazo de 48 horas de producida la detención al juzgado federal o letrado que corresponda, al extranjero acusado.

(1) El sistema adoptado por el proyecto del Doctor Melo, se asemeja al que rige en Venezuela de acuerdo a la ley de III-16 de Abril de 1903.

Dicha ley ha establecido dos categorías de extranjeros: domiciliados y transeuntes (artículo 2.°).

Son extranjeros domiciliados (artículo 3.°): los que adquieran domicilio en el país de acuerdo a los términos del Código Civil; los que residan en el país por espacio de dos años sin interrupción, sin desempeñar funciones diplomáticas o consulares; los que posean bienes raíces; los que, investidos de funciones consulares, residan

El extranjero que ingresa legalmente al territorio es, en un primer período, residente, y luego pasados dos años y mediante el cumplimiento de algunos trámites, se convierte en domiciliado.

El extranjero clandestinamente introducido, es clasificado como refugiado; su acceso ilegal no le confiere derechos ni se le considera habitante.

Esta clasificación, sin romper el principio de la igualdad civil, permite establecer diferencias entre los elementos que la República recibe del exterior, de acuerdo a un criterio científico y práctico de selección inspirado en las necesidades sociales y determinado por los hábitos y condiciones del extranjero.

Y, entrando al estudio de las disposiciones del proyecto, dividiremos su exposición en las dos categorías principales que él establece: extranjeros domiciliados y transeuntes.

El extranjero residente puede ser expulsado por el Poder Ejecutivo en todos los casos enumerados en el capí-

---

por espacio de dos años, siempre que posean negocios de comercio o industria, de modo permanente.

En cuanto a los extranjeros transeuntes, la ley, los define por exclusión en el artículo 4.°, considerando tales a los no comprendidos en las disposiciones anteriores.

Las disposiciones que acabamos de estudiar, tienen un carácter clasificatorio con el fin de establecer los derechos inherentes al extranjero, en forma más o menos amplia, según sean domiciliados o transeuntes, pero no tienen alcance en lo referente a la expulsión del extranjero del territorio, materia que, a pesar de ser de atingencia de la misma ley, no ha sido sin embargo minuciosamente legislada.

Por oposición, en el proyecto del Doctor Melo, se persigue muy acertadamente el fin de facilitar o restringir, según los casos, la expulsión.

No podría tampoco ser de otro modo, ya que la ley es obligatoria para todo habitante del territorio: nacional o extranjero, domiciliado o transeunte (artículo 1.° del Código Civil Argentino).

El alcance de la disposición del proyecto del Doctor Melo, ofrece varias consecuencias dignas de mención.

Ante todo, en el orden de las relaciones internacionales, la expulsión se restringe considerablemente en los casos de extranjeros domiciliados, como lo estudiamos en el texto.

En lo que se refiere al derecho público interno, el Estado conserva todos los poderes inherentes a su soberanía, de remover a los domiciliados, de tal modo que las garantías de que ellos gozan quedan limitadas en justa medida por las atribuciones del Poder Ejecutivo que el mismo proyecto confiere.

Por último, la tercera categoría establecida (extranjeros re-

tulo de la admisión del extranjero, que comprenden las incapacidades morales sobrevinientes (1).

En cambio, el domiciliado no podrá ser eliminado de la comunidad sino en circunstancias excepcionales, algunas de ellas motivadas exclusivamente por razones de orden internacional.

Así, el Poder Ejecutivo sólo podrá decretar su expulsión, en los siguientes casos:

a) Si se pidiese por un gobierno extranjero su extradición por crimen que según los tratados o prácticas de reciprocidad, obligasen a acordarla; y por falta de recaudos suficientes o por la no presentación de ellos en la oportunidad debida, o por cualquier otra causa que no importase un pronunciamiento absolutorio ni la prescripción del delito o de la pena, no pudiera ser legalmente acordada o concedida la extradición.

b) Si conocida fehacientemente la delincuencia del extranjero en su país de origen o en otro que tuviera derecho a solicitar su extradición, el gobierno argentino requiriese a aquel gobierno que la pidiera y éste no lo hiciera (2).

---

fugiados) supone el derecho del Estado de reexpedir (vocablo que usa el proyecto por oposición a **expulsar**, que se reserva para los extranjeros que, habiendo ingresado legalmente, se tornan perniciosos y caen bajo la sanción), a los que, violando la ley, consiguen el acceso transitorio al país.

Se interpreta de este modo la cláusula constitucional que garantiza el derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio a todos los habitantes, fijando su verdadero alcance, ya que no puede considerarse habitante, a nuestro juicio, al extranjero que solamente aspira a entrar al país.

(1) Es un principio consagrado en la mayor parte de las legislaciones y de las iniciativas parlamentarias, que las incapacidades morales son, únicamente, las que dan lugar a la expulsión, puesto que ellas son las únicas imputables al individuo. Contrariaría un principio de justicia, una sanción que impusiera la expulsión de quien ha tenido la desgracia, evidentemente ajena a su voluntad, de sufrir cualquier incapacidad física.

(2) La disposición se justifica, teniendo en cuenta que la orientación de la doctrina en materia de extradición, al influjo de las ideas de los tratadistas ingleses, que por oposición a los autores franceses, consideran la extradición como un beneficio para los intereses del Estado que la concede y no como una aplicación de la

La disposición tiene un precedente en el artículo 6 del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889. El derecho de expulsión del refugiado fué expuesto por el Dr. Sáenz Peña, quien después de tratar la extradición, dijo:

He presentado diversidad de casos, en que los tribunales de distintos países pueden discutir la jurisdicción de los procesos; pero también puede ocurrir, que en lugar de disputarla, se haga abandono de ella y se renuncie; puede haber un Estado cuya administración de justicia, se muestre negligente en la persecución y el castigo de los malhechores; supóngase que por efecto de esa impunidad, éstos dirijan sobre otros territorios sus empresas criminales, llevando una amenaza y un peligro a la sociedad que los recibe.

¿Habrá ésta de soportar los efectos de una justicia extranjera venal o corrompida? ¿O debemos buscar temperamentos conciliadores entre la seguridad social y la autonomía inatacable de cada magistratura?

Para solucionar esta cuestión, la Comisión se ha encontrado embarazada con dificultades que revisten cierta gravedad; el país en que reside el culpable no puede procesarlo bajo ninguna forma, porque con el crimen no ha violado sus leyes, que le son por lo tanto inaplicables, o porque castigaría, fundado en peligros futuros, que darían a la pena un carácter preventivo inadmisible; aplicar las leyes de la Nación en que el crimen se perpetró, sería una solución menos aceptable todavía, como creo haberlo demostrado al trazar los límites de cada jurisdicción.

La Comisión ha resuelto la dificultad acordando a la sociedad amenazada por la presencia del culpable, el derecho de ofrecer la extradición, y de requerir el castigo de aquel Estado que tiene competencia para el proceso, por haberse consumado el crimen en su territorio.

Se ha dicho, señores, que esto importa acordar una acción fiscal a las justicias extranjeras; pero debo observar que este procedimiento se practica por numerosos Estados, y está escrito en pactos internacionales, como en ciertas leyes de carácter interno; puedo citar entre otros casos, el que nos ofrece la legislación francesa, cuando castiga al súbdito que se halla de vuelta en el territorio francés, después de haber delinquido en otra parte; la ley de reformas

---

«comitas inter gentes», ha evolucionado en el sentido de librar su tramitación de los pesados recaudos a que era sometida en tiempos pasados.

¿El Estado a que pertenece el extranjero delincuente o la Nación en que se cometió el hecho punible, no solicitan la extradición ni aún ante la insinuación de las autoridades argentinas, con grave riesgo para la tranquilidad pública?

Pues bien, el Gobierno argentino rechaza a ese elemento pernicioso y fulmina sus actos delictuosos con la expulsión.

de 1866 impone como requisito esencial para que ese súbdito pueda ser castigado, que medie requerimiento oficial del Estado en cuyo territorio delinquió; se ve, pues, que los jurisconsultos franceses, como muchos otros, no entienden menoscabar la autoridad de sus Gobiernos, ni la autonomía de sus jueces, aceptando un requerimiento, que es más bien un aviso amigable y un recuerdo que se vuelve provechoso, cuando la justicia del país damnificado ignora la situación del culpable; es este, señores, el medio propio y legítimo de alejar un peligro social, consultando los altos intereses de la justicia y los principios de la jurisdicción.

Cuando el requerimiento no ha sido atendido, cuando la justicia se manifiesta impasible ante el clamor de una sociedad amenazada, ésta tiene el deber de velar por su seguridad, y, entonces, no debe tampoco formar procesos, ni confundir jurisdicciones, sino proceder administrativamente, y expulsar por un acto de gobierno, al extranjero culpable, que ofende a la sociedad con la impunidad de sus crímenes.

El derecho de expulsión se ha discutido contradictoriamente, desconociendo a los Gobiernos la facultad de ejercerlo; la expulsión, se ha dicho, es una pena, como lo es toda limitación a la libertad individual, como todo acto que importa la privación de un bien, y es una pena, dicen, impuesta sin proceso, despojada de toda forma de juicio; hay, en efecto, una limitación visible al derecho de elegir libremente el territorio de su residencia; pero estas garantías y estos derechos se suponen acordados siempre, sin menoscabo ni perjuicio de terceros, y el perjuicio en este caso no puede ser más evidente, cuando una sociedad siente en su seno elementos perturbadores de la seguridad y del orden.

«Rehusar al Gobierno, ha dicho Bernard, el derecho de cerrar » sus fronteras al refugiado que es indigno de participar de los bene- » ficios acordados a la asociación política, es negar la autonomía na- » cional de los pueblos; el suelo fecundado por el trabajo de sus » habitantes, las riquezas acumuladas por la actividad industrial, » comercial y financiera, las instituciones civiles, religiosas, y polí- » ticas, son patrimonio indiviso de la nacionalidad, del que debe » ser partícipe el extranjero, a fin de asegurar una ventaja recí- » proca; entonces se forma un verdadero contrato entre el extran- » jero y el Estado; éste se obliga a prestarle su protección, el otro » a merecerla; la violación del contrato importa su resolución.»

Las constituciones de las repúblicas americanas consagran con formas liberales y hospitalarias, los derechos del extranjero a entrar y salir libremente del territorio, y los confunde con los nacionales en el ejercicio de los derechos civiles; pero estas garantías no importan desconocer una facultad que es inherente a cada soberanía, y correlativa de las obligaciones que el Estado tiene, de proveer a la seguridad y protección de todos los habitantes de su suelo.

La imposibilidad del proceso, y las formas de juicio que se reclaman, para el delincuente de otro país, no pueden atacar las que son inherentes al Estado, a su conservación y a su existencia.

¿Hay, en efecto, una pena que se impone sin juicio?

Nótese bien que la expulsión, por lo mismo que no se funda en un delito calificado por el poder que la decreta, es, menos que un castigo a los actos del culpable, una medida de seguridad política o social; las medidas de orden público son actos gubernamentales, que deben ejercerse administrativamente, como se ha sostenido y declarado en la discusión que tuvo lugar en Bélgica en 1865; el Poder Judicial, se ha dicho allí, no es el juez de las medidas de seguridad social; tal facultad le daría funciones de carácter político, que corresponden privativamente al Poder Ejecutivo.

Desjardins defiende en estos términos el derecho de expulsión como acto gubernativo:

«Imaginaos, dice, una discusión empeñada entre los abogados » y el ministerio público, no sobre una cuestión de culpabilidad, » sino de administración.

«¿Será necesario llevar a la barra las relaciones confidenciales » de los procesos, revelar a la audiencia ciertos peligros interio- » res, a riesgo de inquietar a toda la Nación, de detener ciertas » transacciones, o de impedir la marcha de las más graves nego- ciaciones diplomáticas?

«¿Será indispensable referir a los jueces lo que un Ministro de » Negocios Extranjeros reservaría, algunas veces, a la misma re- » presentación nacional?

«Si es menester, en fin, obrar sin demora, ¿habrá que resig- » narse a las lentitudes de un procedimiento judicial, haciendo fra- » casar el fin que busca el interés de la Nación?»

Los Gobiernos europeos han abusado, a mi juicio, de esta alta prerrogativa del Estado, expulsando unas veces al extranjero, con tanta ligereza, como frecuencia, limitando otras su admisión, por una serie de leyes de carácter interno, que dificultan su entrada en el territorio y facultan en todos los casos su salida; en Dinamarca, por ejemplo, la ley de 15 de Mayo de 1875, llega hasta expulsar al extranjero que en ocho días de residencia no ha encontrado medios de subsistir con su trabajo, o no prueba tener recursos para vivir sin él; es más liberal, y bajo todos aspectos, aceptable la de Bélgica de 17 de Junio de 1871, que limita la expulsión a los individuos perseguidos o condenados en otro país; el artículo 272 del Código Penal francés autoriza la expulsión por el sólo delito de vagancia; la España recurre a temperamentos reglamentarios de la admisión del extranjero; la Italia expulsa a los extranjeros condenados a penas criminales o **correccionales**; el artículo 10 del Código Penal de Ginebra, sancionado en 1874, conmuta la pena de prisión, cuando ella se refiere a un extranjero, por una expulsión del Cantón, de una duración triple; algunos publicistas propusieron en Bélgica en 1865, moderar la acción del Poder Ejecutivo, especificando legislativamente los casos de expulsión; pero la proposición fué rechazada por las Cámaras; es difícil, en efecto, dice un autor, la limitación de lo que es ilimitado, como es imposible la enumeración de lo que es infinito.

La mayoría de los Gobiernos europeos ejercen este derecho, repito, en una forma inmoderada, y algunos publicistas han llegado hasta declarar abiertamente la conveniencia de restringir el ingreso de los extranjeros; estas tendencias deben levantar en la América del Sud, procedimientos y legislaciones inversas, que traigan sobre su suelo esas corrientes que otras naciones desvían deliberadamente; yo creo, sin embargo, que debiéramos dictar leyes internas, reglamentarias de la admisibilidad, para evitarnos, tanto como posible sea, el ejercicio del derecho de expulsión; es entendido que nuestras leyes no se inspirarían en la legislación de Dinamarca, pero sí, en el ejemplo de la Bélgica, que ejerce medidas de seguridad, no contra el extranjero sino contra el culpable, que trae los precedentes de una vida manchada por el crimen; la Bélgica expulsa al delincuente, pero no castiga al desvalido ni al menesteroso. Esta cuestión de orden político y constitucional nos obliga a considerar, señores, las defensas legítimas que debemos ejercer, sobre las amenazas y peligros que más directamente nos afectan; cada continente, como cada nación tiene necesidades distintas a satisfacer, tendencias propias, peligros que le son peculiares, y que se combaten con distintos medios; nosotros somos y tenemos que ser hospitalarios con el extranjero, no sólo por la índole de nuestro carácter, sino porque hay razones de conveniencia recíproca que nos obligan a fomentar su incorporación a nuestras sociedades; pero a la vez que en ese sentido venimos obteniendo resultados sorprendentes, debemos tratar de que el cosmopolitismo no nos mire destituídos de toda defensa; hemos sentido ya ciertos síntomas perturbadores que nos hacen pensar en la necesidad de seleccionar o depurar la masa anónima que trae en su seno verdaderos factores de engrandecimiento y de trabajo, pero que oculta también en sus entrañas, elementos perturbadores del orden, agitadores y anarquistas que pueden trasplantar al suelo nuevo de la América, los gérmenes del socialismo, que viven aplastados, sobre los territorios de la Europa; son estas las defensas que debemos ejercer; las que se fundan en la culpabilidad, en el precedente criminal, en el atentado impune, no en la indigencia, que esa desgracia se mitiga en la América del Sud, con las facilidades del trabajo, con el salario munificente, con el sueldo gratuito, y en el último de los casos, con los sentimientos de clemencia y de generosidad de nuestra raza.

Bernard trae un proyecto de tratado reglamentario, de todos estos derechos acordados al Estado, y lanza el pensamiento, para que lo recoja algún Congreso Internacional que quiera darle formas positivas; no creo que es el momento de ocuparnos de un trabajo de reglamentación, que pertenece al orden de las leyes internas; la Comisión cree que basta a sus propósitos y a sus facultades, reconocer y librar el ejercicio de este derecho a los preceptos de la ley nacional de cada Estado aspirando, sí, a que esta legislación se complemente o se le dé creación y vida en las naciones que de ella carecen.

El proyecto Meló continúa:

c) Como pena principal o accesoria de condena por delito común y otro en los casos en que las leyes lo establezcan.

d) En los casos de remoción, alejamiento o residencia del extranjero impuestas por el Poder Ejecutivo, cuando infringiese las órdenes impartidas. En estos casos la expulsión será por un tiempo determinado (1).

En lo referente al procedimiento que deberá seguirse en la expulsión, el proyecto fija las reglas del juicio.

El procedimiento, sumario y estrictamente limitado a la comprobación de los hechos mencionados en el decreto que ordena la expulsión, tendrá por fin dictar el fallo judicial que se reducirá a la declaración de si los hechos alegados están o no legalmente probados (2).

---

(1) Generalmente se concibe la expulsión como un acto permanente y de consecuencias invariables: esta disposición hace excepción a la regla estableciendo el destierro sujeto a un término.

La presencia de un extranjero, en ocasiones, es inconveniente por su condición de súbdito de determinada nación y así la beligerancia, la ruptura de relaciones o el estado de franca hostilidad y de guerra ocasionan la expulsión de un individuo, y, más frecuentemente, de un grupo de individuos.

Pero, terminada esa situación la presencia del mismo individuo deja de ser peligrosa: entonces, una regla elemental de lógica más que de derecho, determina a su vez la suspensión de esas medidas de emergencia.

(2) En lo referente a la jurisdicción, se determina la competencia de los jueces federales de sección y letrados de los territorios nacionales, con excepción del caso en que la expulsión se funde en la circunstancia de hallarse procesado el extranjero por los delitos enumerados, en que será competente el juez del proceso.

Una garantía de la justicia de la expulsión es la que significa la disposición del proyecto que establece que los decretos de remoción de domicilio y expulsión de extranjeros domiciliados serán firmados por los ministros del interior, justicia y relaciones exteriores, disposición que a diferencia de lo que se establece para los extranjeros transeuntes, cuyos decretos de expulsión sólo serán refrendados por el ministro del interior demuestra la importancia de la medida y concuerda con la necesidad de proceder de acuerdo al precepto constitucional, respetando en la forma más amplia el derecho del extranjero.

Inspiradas en análogas ideas, las restantes disposiciones del proyecto, determinan que los decretos deberán ser fundados, citándose las disposiciones que se aplican y, que serán notificados perso-

Finalmente, como consecuencia de la distinción entre extranjeros domiciliados, transeuntes y refugiados, se consagra una disposición tendiente a excluir los elementos extraños ingresados ilegalmente al territorio, disposición que sanciona con la **reexpedición**, al individuo que se halle en dichas circunstancias.

Todo extranjero — dice el texto del proyecto — que hubiese penetrado en el territorio argentino violando la presente ley o que se convirtiese en una carga pública, una vez hecha la correspondiente comprobación, será reexpedido por el Poder Ejecutivo al país de su procedencia siempre dentro de los dos años siguientes a su llegada, agregando una cláusula siguiente, que todo extranjero inmoral podrá ser reexpedido.

De este modo se distingue claramente la expulsión del rechazo del extranjero nocivo, que evidentemente está fundada en un derecho emanado de los poderes de la soberanía del Estado, que niega la entrada, antes de que pueda considerárseles habitantes, a esos elementos perniciosos a la sociedad.

Y se aleja también toda duda, si alguna pudiera existir, respecto a la inteligencia de la regla constitucional que consagra el derecho de entrar, salir, transitar a todo habitante (1).

Por último, debemos referirnos a una disposición del proyecto del Doctor Melo, según la cual, en todos los casos de expulsión, el Poder Ejecutivo, deberá informar a los agentes diplomáticos de la nación a que pertenezca el ex-

---

nalmente observándose las reglas establecidas por las leyes de procedimientos federales para las diligencias judiciales de esta misma naturaleza.

Por último haremos notar la disposición según la que los decretos de expulsión son, por regla general, permanentes, exceptuándose el caso de que hablamos en el texto de que ellos sean motivados por circunstancias transitorias y dictados con especificación de un término.

(1) El extranjero que llega a nuestro país, pasa antes de entrar al territorio, por una especie de zona o puerto franco, al que se lo admite temporariamente (mientras dure el examen a que debe ser sometido) pudiendo decirse que, durante este breve lapso de

pulsado, a efecto de que tomen la intervención que acuerdan los tratados o las prácticas de reciprocidad, para la guarda de los intereses que pudieran quedar sin la debida custodia por el hecho de la expulsión.

Esta disposición soluciona las dificultades derivadas de las relaciones internacionales, que a menudo se olvidan al legislar esta materia: gran parte de las reclamaciones internacionales que han entablado los gobiernos extranjeros se deben a la lesión de intereses pecuniarios de los súbditos de sus respectivos países.

Y, si se considera que la intervención de los agentes diplomáticos, al mismo tiempo que debe ser respetada y considerada por el legislador, debe también reducirse a límites prudenciales para que no entorpezca la acción de las autoridades que han decretado la medida, se justifica la redacción del precepto.

Pasemos ahora al estudio de las disposiciones consagradas por el proyecto del Poder Ejecutivo, presentado en Julio del año 1923.

C) PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO.

Los extranjeros que entraren al país violando las disposiciones prohibitivas que contiene, sea con documentos falsos o adulterados o incompletos, sea ocultando las enfermedades, defectos o taras que les aquejan, sea por descuido o incumplimiento del deber por parte de los funcionarios argentinos, serán expulsados del territorio por orden de la Dirección General de Inmigración, siempre que se comprobara una de estas causales dentro del término de dos años contados desde el día en que se autorizó su desembarco. A este efecto, todas las autoridades nacionales y pro-

---

tiempo, no es todavía un habitante del país, y por consiguiente las garantías constitucionales no le alcanzan sino en mínima medida.

Por otra parte, durante un plazo variable (dos años, según lo dejamos expuesto, en el proyecto del Doctor Melo) es innegable que sólo existe una admisión condicional, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos y a la observancia de la ley y al respeto de las instituciones creadas; si el extranjero viola las normas que rigen la vida social del país, surge el derecho del Estado de reexpedirlo, a su país de origen.

vinciales deberán prestar su concurso para que dicha persona sea detenida y conducida al puerto de salida (1).

Además de estas medidas de carácter administrativo, los jueces federales podrán decretar la expulsión de extran-

---

(1) La jurisprudencia ha reconocido que el extranjero que ingresa al territorio no puede después quedar sometido al control de la Dirección de Inmigración.

JURISPRUDENCIA. — 1.° Procede el recurso de «habeas corpus», contra la resolución del Director de Inmigración, que ha procedido por sí a la detención y expulsión de personas que han entrado como inmigrantes y residen en el país.

Buenos Aires, Septiembre 1.° de 1921.

Considerando: Que según resulta del informe de la Jefatura de Policía de esta capital, corriente a fs. 3, Wilckens fué detenido en averiguación de antecedentes y por haber incurrido en la contravención de portar armas; y como se tuviera conocimiento que había sido expulsado de Norte América, siendo, además, deficiente la documentación que presentó, se dispuso hacer conocer estas circunstancias al Director de Inmigración, quien solicitó que Wilckens fuera puesto a su disposición.

Que este funcionario informa a fs. 10, que, no obstante haber concedido a Wilckens permiso de desembarco como inmigrante, ese permiso no tiene valor legal, desde que él se ha efectuado violando las disposiciones de la Ley 817 y Decretos Reglamentarios, por la falsedad del contenido de la certificación presentada, y, en consecuencia, ha ordenado que Kurt Wilckens sea conducido al país de su nacionalidad, disponiendo que sea mantenido en custodia en el Departamento de Policía de la Capital, hasta el día de su embarque.

Agrega el informe que se trata de un individuo peligroso para la seguridad pública por sus ideas extremistas, debiendo colocársele en la categoría de los inmigrantes indeseables.

Que consta en autos que Wilckens llegó a nuestro puerto en el vapor «Brabantia», procedente de Amsterdam, el 23 de Septiembre de 1920 y fué detenido por la Policía de la Capital, el 12 de Mayo del corriente año.

Que según el artículo 32 de la Ley de Inmigración, los capitanes de buques conductores de inmigrantes, no podrán transportar a la República, en calidad de tales, presidiarios o criminales que hubieran estado bajo la acción de la justicia, so pena de reconducirlos a sus expensas y pagar las multas que les fueren fijadas.

Que reglamentando dicha disposición legal,, el artículo 7 del Decreto de fecha 4 de Marzo de 1880, establece que todo pasajero de segunda y tercera clase que se encontrase en las condiciones del artículo 32 de la Ley, será detenido a bordo, prohibido su desembarco y el capitán obligado a reconducirle.

Que no cabe duda, pues, que la Dirección de Inmigración tiene el derecho de prohibir la entrada al país de todo individuo que no se encuentre en las condiciones de hacerlo legalmente, como lo ha establecido este tribunal en los casos citados por el Procurador Fiscal de Cámara.

jeros que, aunque tuvieren su domicilio en la República desde más de cinco años atrás, se hallaren comprendidos en la categoría que el proyecto enumera, es decir, que fueren:

a) Traficantes de mujeres o se ocuparen bajo cualquier forma de dicho tráfico ilícito;

b) Condenados o perseguidos por tribunales extranjeros a causa de delitos que merezcan pena corporal superior a cinco años y que hayan cometido el delito en un plazo de diez años de la fecha en que el juez conoce el hecho, entrando luego en el país con ocultación de ese antecedente (1).

Por otra parte, durante los dos años siguientes al desembarco, los jueces podrán ordenar, en la forma establecida, la expulsión de los extranjeros que, por su conducta maleante o por la compañía habitual de gente de mal vivir,

---

Que, ello no obstante, el caso «sub-judice» no es análogo a los citados, porque en aquellos se trataba de individuos que no habían obtenido permiso de desembarco, y en el presente caso, se trata de un sujeto que lo obtuvo y que reside en el país desde Septiembre del año próximo pasado.

Que no existe en la Ley ni Decretos Reglamentarios, disposición alguna que faculte a la Dirección de Inmigración, expresa ni implícitamente, para proceder por sí a la detención y expulsión de personas que han entrado como inmigrantes y que residen en el país.

Por ello, y sin perjuicio de las facultades acordadas al Poder Ejecutivo por las leyes vigentes sobre residencia y expulsión de extranjeros, se revoca el auto apelado de fs. 29, haciéndose lugar al recurso de «habeas corpus».

Las costas, a cargo del Director General de Inmigración. (Artículos 617 y 644 del Código de Procedimientos en lo Criminal).

Escalada. — Arias. — Luna.

(1) Estas disposiciones del proyecto del Poder Ejecutivo, se relacionan en algunos puntos con las similares del proyecto Moreno, que hemos estudiado, y tienen también estrecha relación con la legislación interna del país sobre extradición.

El proyecto del Doctor Moreno dispone que los jueces federales deberán decretar la expulsión de los extranjeros inmorales, condenados o perseguidos por tribunales extranjeros, por delitos comunes, perturbadores del orden público, y, finalmente usureros o prestamistas de dinero a intereses elevados.

El proyecto del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la tendencia de la legislación moderna ha fijado normas parecidas, en lo que respecta a los condenados o perseguidos por tribunales extranjeros, determinando que serán expulsados cuando los delitos que han originado el proceso o la condena, merezcan pena mayor de cinco años y hayan sido cometidos dentro de un plazo de diez años de la fecha

fueran en ese término de tiempo, detenidos más de tres veces en indagación de delitos (1).

Por último, merecen la expulsión, los extranjeros, que durante el plazo de dos años de su entrada al país, fueran condenados por delitos comunes, y, en todos los casos en que un extranjero sea condenado por un hecho delictuoso, el juez deberá remitir copia de la sentencia al Poder Ejecutivo a fin de que éste resuelva sobre la procedencia de su expulsión (2).

De este modo quedan comprendidos en la sanción, todos los elementos perniciosos que acuden al país.

---

en que el juez conoce el hecho, de tal modo que se ha restringido la amplitud del precepto del proyecto Moreno, que no establece ni la pena ni el plazo de comisión del hecho.

Además se han suprimido las mismas sanciones para los usureros y perturbadores del orden.

(1) Siguiendo a algunas legislaciones extranjeras, es de gran utilidad en esta materia, la determinación de algunas circunstancias que ocasionan la expulsión.

El extranjero que, sin llegar a ser condenado, incurre en sucesivas contravenciones, es detenido varias veces (tres por ejemplo, como lo determina el proyecto que estudiamos), en indagación de antecedentes o de delitos, es sin duda un elemento cuya actividad se desarrolla al margen de la ley, planteando así la necesidad de ser eliminado del cuerpo social.

De ahí la justificación de la disposición comentada.

(2) El procedimento establecido por el proyecto, es, como en los anteriores, sumario y rápido.

Sólo serán partes en el juicio, el procurador fiscal y el acusado o su abogado defensor. El juicio puede pedirse por la Dirección General de Inmigración o por las autoridades policiales, judiciales o administrativas, de cualquier jurisdicción, quienes se dirigirán para ello a los jueces respectivos. Los particulares sólo podrán formular denuncias.

El procedimiento en sí mismo se ajustará a las reglas del procedimiento correccional: la detención del acusado es procedente al arbitrio del juez, pero no se admite la excarcelación bajo fianza. El proceso no se llevará adelante si el acusado estuviere conforme con la expulsión.

Por último, se suprimen las apelaciones en los incidentes y en las sentencias que dispongan la expulsión.

Esta última disposición va más allá de lo dispuesto en el proyecto Moreno en que si bien, los incidentes son inapelables no puede decirse lo mismo de la sentencia cuya apelación se concede en relación ante la Cámara Federal.

Es, pues, un grado más en el sentido de obtener la mayor celeridad en el procedimiento, por naturaleza sujeto a un mínimo de requisitos en su desenvolvimiento.

CAPITULO TRIGESIMOSEGUNDO

CONCLUSIONES

I

CONCLUSIONES RELATIVAS A LA MATERIA DE LA ADMISION Y EXPULSION DE EXTRANJEROS DEL TERRITORIO

El estudio de los proyectos que anteceden demuestra la necesidad de una legislación orgánica y completa sobre la admisión y expulsión de extranjeros.

El problema presenta aspectos relacionados con el derecho interno — constitucional y administrativo — y con el derecho internacional.

Desde el punto de vista del primero, una reglamentación severa de las categorías de extranjeros no admisibles, a la que se agregara un sistema penal que reprimiera y sancionara las transgresiones a la ley, constituye el punto de mira de las aspiraciones de los autores de las iniciativas parlamentarias estudiadas.

La reforma de las leyes vigentes se impone: claramente inconstitucional — como hemos tenido ocasión de señalarlo — el régimen actual está, además, viciado de fallas sustanciales, que lo definen como ineficaz y desprovisto de garantías.

Y, es necesario recordar, que más que la experiencia de países extraños, sujetos a condiciones distintas a las nuestras, deberá tenerse en cuenta la faz constitucional del problema, que hace imposible el trasplante de instituciones como las que existen en Estados Unidos, por ejemplo, donde un Código menos liberal permite restricciones y medios de hacerlas efectivas, que entre nosotros serían repugnantes al texto y al espíritu de las leyes fundamentales que nos rigen.

Algunas veces se ha olvidado este carácter liberal de nuestra Constitución, y — frutos de la inadvertencia — los textos legales lo han contrariado y desconocido.

Bástenos — para circunscribirnos a la materia de que nos ocupamos — recordar la inconstitucionalidad de la ley Cané, que despojó al extranjero de una garantía que debe ser sagrada e invulnerable: nos referimos a la contenida en el texto constitucional que establece que nadie puede ser sacado de sus jueces naturales.

Y, se creó un régimen extraño que facultaba a un Poder incompetente — el Ejecutivo — la imposición de una verdadera pena (1).

Por eso, nosotros hemos concedido la mínima importancia al estudio de las leyes europeas y aún de las norteamericanas mismas que, sobre el particular, están tan lejos del principio argentino que impera en nuestra Carta Fundamental.

Igualmente interesante y de verdadera importancia, es la cuestión relativa a la manera de lograr el resultado práctico de los preceptos legales y determinar cuáles serán los órganos encargados de aplicarlos.

Nos hemos detenido en el capítulo anterior en el estudio del proyecto Melo, que, además de reglamentar minuciosamente la condición de diversas categorías de extranjeros y acordarles mayores o más restringidas garantías, creaba organismos encargados de vigilar el cumplimiento de la ley.

El llamado registro de extranjeros, por ejemplo, sería una de esas innovaciones destinadas a producir benéficos resultados.

La creación de otros organismos en el exterior, las llamadas estaciones seleccionadoras de inmigrantes, que podrían depender de los Consulados argentinos en los países de emigración, contribuirían a la acción de impedir la

---

(1) Alguien ha sostenido que la expulsión no es una pena, con el objeto de justificar la aplicación de ella por el Poder Ejecutivo, que le señala la ley: nos parece una razón desprovista de fundamentos legales y que contraría el carácter que le atribuyen todos los Códigos que se ha dado nuestro país.

afluencia de elementos inadaptables e inútiles, que en tan alta proporción llegan hoy a nuestros puertos.

Su establecimiento — si fuera menester sobre la base de acuerdos con los países respectivos — encuadra en las funciones de nuestros agentes diplomáticos en el exterior, que deberían salvar los posibles obstáculos que se presentaran dificultando su implantación si bien nos parece que la tendencia de los países europeos, de dar seguro y provechoso destino a sus hijos y la cordialidad de nuestras relaciones internacionales contribuirían en gran medida a la realización de esta iniciativa.

Bajo el aspecto del derecho internacional privado la admisión de extranjeros y, más aún su expulsión, da lugar a posibles cuestiones que el legislador debe tratar de prever.

La tendencia moderna de la legislación universal — y como reflejo, del derecho internacional privado — en materia de expulsión y de extradición, es la de su concesión amplia aun cuando no exista reciprocidad por parte del requirente (1).

Es lógico que así suceda: el utilitarismo de todos los pueblos los mueve a desembarazarse de elementos peligrosos, como son los criminales extranjeros.

Nosotros, para no repetir lo que decimos en el capítulo relativo a la extradición nos limitamos aquí a recordar este hecho, que produce consecuencias en el criterio que informan las leyes sobre la materia.

Y, para circunscribirnos a nuestro asunto, es menester hacer notar que una ley de expulsión de extranjeros debe someterse en el orden de las relaciones internacionales a

---

(1) La jurisprudencia argentina varió con el transcurso del tiempo bajo el influjo de nuevas leyes: la Suprema Corte no aceptaba la extradición si no mediaba convención hasta que se sancionó la ley que nos rige y el Código de Procedimientos en lo Criminal que la admiten bajo promesa de reciprocidad.

Un reciente fallo del Juez Federal Doctor Jantus, sin variar la doctrina sustentada en otros casos análogos, sólo ha hecho motivo de reparo de la cuestión relativa al cumplimiento de formalidades legales por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Este fallo, comentado por el Doctor Zeballos fué publicado íntegramente en la «Revista de Derecho, Historia y Letras»).

elementales normas derivadas de la «comitas inter gentes», de esa convivencia internacional que el derecho interno debe respetar, desde que se la ansía lo más cordial y armónica posible.

Los países a que pertenecen los súbditos cuya expulsión se va a decretar, intervienen prudencialmente en la tramitación del juicio por medio de sus agentes diplomáticos que deben siempre vigilar sus intereses y la fiel interpretación de la ley en cada caso.

Pero es necesario que esta intervención sea lo más leve posible, pues que de otro modo podría suscitar recelos o entorpecer el juicio que debe ser rápido y sumario.

Los proyectos estudiados consultan en general estas exigencias de la soberanía interna y de las relaciones internacionales, dando intervención a los ministros extranjeros en la secuela del juicio uniendo de este modo a la legítima aspiración de todo extranjero que requiere la mayor suma de garantías para sus derechos individuales, la consecución de la norma procesal que exige la celeridad en los juicios.

CARACTER GENERAL DE LAS LEYES REFERENTES A LA ENTRADA Y SALIDA DE EXTRANJEROS

Igualmente es preciso tener en cuenta que una ley de extranjeros debe ineludiblemente abarcar a todos los individuos que acudan al país o que deben ser expulsados de él.

Estudiando la admisión del extranjero, hemos visto que algunos fallos de nuestros tribunales contemplan la dificultad que crea el sistema vigente, al excluir de la fiscalización de la Dirección de Inmigración a los extranjeros que no llegan en calidad de inmigrantes sino de pasajeros de otras categorías.

Dichos fallos han establecido la ausencia de jurisdicción de la repartición citada para detener a los mencionados individuos y negarles su entrada.

No puede ocultarse que a pesar de que estas soluciones son perfectamente adecuadas a la ley, no salvan, sin embargo, los obstáculos que aquella crea, porque, precisamente, acatándola, muchos individuos quedan excluídos de su esfera de acción.

El remedio contra tal estado de cosas está en la sanción de disposiciones que, como las estudiadas, tengan carácter comprensivo, y se refieran, por consiguiente, a cuantos extranjeros pretendan entrar al país.

La dificultad existe también respecto de la expulsión de extranjeros, pues si bien el carácter particular de la ley no radica aquí en el concepto del «inmigrante», en cambio nace del hecho de que la vigente ley 4144, se refiere a categorías muy limitadas de individuos, y suscita graves diferencias de interpretación.

Un caso de jurisprudencia federal es sintomático.

Se trataba de la expulsión de una persona que, sin ser propagandista de ideas contra el orden social, había desarrollado su vida al margen de la moral y de las buenas costumbres.

El problema consistía en resolver si tal extranjero era o no un «perturbador del orden público» y la cuestión motivó interpretaciones opuestas en el seno del tribunal.

El Sr. Juez Federal Doctor Jantus que entendió en la causa en Primera Instancia consideró al prevenido como efectivamente perturbador del orden público y ordenó su expulsión.

Apelada la sentencia, e integrado el tribunal en pleno, la mayoría del mismo opinaba y votó por la confirmatoria del fallo, en tanto la minoría, desarrolló la tesis opuesta, sosteniendo que la ley 4144 es de carácter particular y dados sus precedentes, no se debe aplicar sino a los terroristas.

He aquí el caso:

JURISPRUDENCIA

1. — No procede el recurso de «habeas corpus» en favor de quien no se halla detenido ni restringido en su libertad.

2. — Las cuestiones de fondo no pueden debatirse en juicio sumario.

3. — Cuando la ley confiere a un poder público la apreciación de un hecho, debe entenderse que esa apreciación no está subordinada al criterio de otro poder extraño.

4. — Para la aplicación de la ley número 4144 no es necsario que el sujeto sindicado como elemento malsano haya llegado hasta la comisión de delitos definidos.

1.ª Instancia

Buenos Aires, Mayo 17 de 1918.

Considerando: 1.° Que ante todo debe establecerse que en el informe policial de f. 21 vta. se consigna que el recurrente no se halla detenido ni restringido en su libertad, y, por lo tanto, esa sola circunstancia bastaría para desestimar el recurso.

2.° Que según el informe de f. 21 vta. y los decretos de f. 25 y 27, Steimberg fué expulsado de la República en cumplimiento del decreto dictado por el Poder Ejecutivo el 24 de Noviembre de 1909, en ejercicio de la facultad que le concede la ley número 4144 habiendo violado la orden de expulsión y vuelto al país del que fué nuevamente expulsado en Junio de 1916.

El 6 de Octubre del mismo año el Poder Ejecutivo le concedió regresar por el término de quince días, y como se le negara una prórroga de esa permanencia se mantuvo clandestinamente en el país hasta el 8 de Marzo de 1917, en que iba a ser reembarcado, cuando se le concedió por decreto del Poder Ejecutivo permiso para permanecer en la República por sesenta días más.

3.° Que como se vé los hechos enunciados en el informe referido y que el recurrente en ningún caso rectifica sino más bien ratifica, implícita o tácitamente, se ajustan en todo a las facultades que la ley 4144 acuerda al Poder Ejecutivo de la Nación, y a la forma de procedimiento que en la misma ley se establece.

4.° Que como fundamento del recurso se sostiene, que el Poder Ejecutivo al dictar el decreto de expulsión ha procedido aplicando la ley con un criterio de interpretación erróneo, pues los hechos atribuídos a Steimberg en que se funda ese decreto no son de los enunciados en el artículo 2.° de la ley

Se sostiene además la inconstitucionalidad de la misma ley.

5.° Que como se vé las cuestiones que de esta manera se plantean no pueden considerarse como pertinentes, al procedimiento a que dá lugar el recurso mismo de amparo a la libertad, sino que son cuestiones de fondo, desde el momento que se pretende entrar a discutir la

validez de la ley misma o el alcance de las facultades del Poder Ejecutivo.

6.° Que siendo así, es evidente que esas cuestiones no pueden debatirse en un juicio sumario sino que deben ser motivo de un juicio de lato conocimiento, como expresamente lo establece el artículo 640 del Código de Procedimientos.

7.° Que, por otra parte, aun admitiendo que fuera en esta oportunidad en la que se debiera establecer el alcance de las facultades del Poder Ejecutivo para fijar por sí solo los motivos fundamentales de un decreto de expulsión de extranjeros, resultaría, a nuestro juicio, perfectamente justificado el hecho de que el gobierno se atribuya esas facultades en toda su amplitud, porque cuando la ley confiere a un poder público la apreciación de un hecho, debe entenderse que esa apreciación no está subordinada al criterio de otro poder extraño.

Como antecedente puede citarse al efecto la interpretación que la Suprema Corte ha dado al artículo 2.° de la ley de expropiación, estableciendo que las declaraciones de utilidad pública formuladas por el Congreso no son susceptibles de ser contestadas.

Además es punto sabido que la facultad de expulsión de los extranjeros peligrosos o molestos, constituye en realidad, un poder de policía, que se ha reconocido y establecido expresamente en la mayoría de las legislaciones de países cuyo espíritu liberal no puede ser puesto en duda, de manera que en realidad los principios que consagra la ley 4144, no son una invención nuestra. (Beauchef, Traité de l'Extradition, números 5 y 956).

Haus, dice al respecto: «Los principios de la justicia y la necesidad de relaciones internacionales imponen a todo Estado la obligación de admitir a los extranjeros en su territorio y de proteger a los que en él se encuentren; pero esta obligación no es absoluta.

«Obligado a velar por su conservación y su bienestar, el Estado debe tener el derecho de rehusar el acceso al territorio a los extranjeros peligrosos o desprovistos de medios de vida, y no acordar protección sino a aquellos que son dignos de la hospitalidad que se les ha ofrecido.

«Si su presencia en el país es una causa de peligro, de alarma o de mal ejemplo, es necesario que el gobierno esté investido del poder de someterlos a medidas excepcionales y aun a hacerlos salir del reino.»

Desde el momento que se reconoce este derecho al Estado, debe necesariamente dejarse a los agentes del gobierno la apreciación de las circunstancias que pueden motivar una vigilancia especial o una expulsión; pues es imposible al legislador preverlas y definirlas.

La interpretación de la autoridad judicial no puede admitirse desde que la magistratura no se puede constituir en juez de las cuestiones de interés social, ni dividir con el gobierno el cuidado de mantener el orden interior y las buenas relaciones con las naciones extranjeras.

M. de Vriére, en su informe ante la Cámara de Representantes belga, decía:

«Es imposible especificar todas las circunstancias en que el » orden y la tranquilidad pública pueden hallarse comprometidos.

«La importancia de los hechos deriva a menudo del medio en » que se producen; y de ahí que las circunstancias varían y que tal » acto que puede ser peligroso hoy, no lo sea ya mañana.

«Solamente el gobierno puede apreciar a cada instante las ne- » cesidades o exigencias del interés público.» (Droit Penal Belge, tomo 2 página 36).

8.° Que aun cuando, de acuerdo con estos antecedentes, entendemos que no correspondería a la justicia entrar a la apreciación de los motivos que haya tenido el Poder Ejecutivo para considerar al recurrente Steimberg como individuo peligroso para el orden público, y comprenderlo en los términos de la ley 4144, es necesario también encarar la cuestión bajo ese punto de vista ya que la Excma. Cámara Federal ha establecido ese precedente en su jurisprudencia.

9.° Que los informes de la Policía y decretos del Ministerio del Interior, agregados como antecedentes de la causa, no han sido, en ninguna forma, contestados por el recurrente respecto de la exactitud de los hechos que en ellos se consignan.

Más aún, Steimberg que se limita a sostener que no se ha comprobado en su contra ningún hecho «que comprometiera la seguridad personal o el orden público», invoca esos mismos antecedentes como defensa colocándose en el terreno enunciado:

«Resulta cierto y evidente, dice, del propio prontuario y antecedentes policiales que no tenía aplicación para mi persona la ley 4144; y V. S., bien lo comprobará no sólo requiriendo y examinando los antecedentes o lo que informe el señor ministro, si también los seis informes posteriores y en particular el de Octubre 1.° de 1916, que proceden de la Jefatura de Policía.»

Ahora bien, los informes de la policía establecen que en 17 de Noviembre de 1905, el recurrente Steimberg fué identificado como rufián; que en la misma policía existe constancia de que su concubina Fanny Braiterman, anduvo gestionando su libertad, manifestando con ese motivo que ella lo mantenía desde su llegada al país con el producto del ejercicio de la prostitución; que habiendo regresado clandestinamente a la República fué procesado por de-

tención privada y corrupción de menores, y, si bien en ese proceso se dictó auto de sobreseimiento por no haberse comprobado la existencia de tales delitos, en cambio sus constancias establecen que efectivamente Steimberg era propietario de una casa de prostitución y desenvolvía su acción social en ese medio; y, finalmente, que con posterioridad al Decreto del Poder Ejecutivo de 6 de Octubre de 1916, por el que se le concedía regresar al país a término precario, el referido Steimberg fué detenido el 8 de Marzo de 1917, en jurisdicción de la Sección 1ª, en compañía de varios rufianes y ladrones (véase informe de f. 21 vta. y 28 del presente recurso y declaraciones de f. 129 a 130, 141 a 143 y 144 del expediente agregado: Steimberg Mauricio o Moisés y otro; por detención privada).

10. Que estos antecedentes colocan en realidad, a nuestro juicio, al recurrente, dentro de los términos del Artículo 2 de la ley 4144, porque no puede dudarse que en nuestro medio social los individuos de las condiciones de Steimberg, que han venido a este país sin más capital que su falta de moral, ni más propósito que buscar el lucro por cualquier medio, por reprobable que sea, constituyen, con su «mal ejemplo», un serio peligro para el orden público.

Tales individuos se hallan en el número, según la enunciada opinión de Haus, de los que pueden ser objeto de un decreto de expulsión.

Por estas consideraciones, resuelvo: no hacer lugar al presente recurso de «habeas corpus» interpuesto.

Miguel L. Jantus.

2.ª Instancia

Buenos Aires, Julio 11 de 1918.

Considerando:

1.º Que resulta de autos que por decreto del Poder Ejecutivo Nacional de 24 de Noviembre de 1909, se dispuso la expulsión del país, entre otros del sujeto Mauricio Steimberg, por considerar que su conducta perturbaba el orden público.

2.º Que con sujeción al artículo 2.º de la ley 4144, el Poder Ejecutivo puede ordenar la salida del territorio de la República, de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público.

3.ª Que la ley no enumera las causas que autorizan a calificar la conducta de un individuo como perturbadora del orden público, ni podía hacerlo taxativamente, por no ser dado prever las circunstancias de hecho que justificarían tal calificación.

Que, así, se ha librado a la rama del gobierno encargado de velar por el mantenimiento del orden público la apreciación de los hechos que puedan perturbarlo.

Ninguna como ella se encuentra habilitada para juzgar hasta qué punto la inconducta de un individuo, en un momento determinado, puede ser peligrosa o perturbadora.

El Poder Judicial, dada la índole de su misión, y atentos los medios de que dispone para ejecutarla, no puede sino atenerse a la calificación del Ejecutivo, cuando éste, con perfecto conocimiento del medio ambiente, en señalada circunstancia, considera dañosa al orden público la permanencia de un sujeto dentro de la sociedad.

5.° Que, por otra parte, debe tenerse presente que la ley 4144, es «ley de previsión», que tiene por objeto sanear, en lo posible, el medio social, sin que sea necesario para hacer efectivas sus disposiciones que el sujeto sindicado como elemento malsano haya llegado hasta la comisión de delitos definidos, pues en tal caso se haría sentir sobre él, el rigor de la ley penal.

6.° Que, por tanto, la detención de Mauricio Steimberg que tiene por fin dar cumplimiento a un decreto de expulsión que pesa sobre él no es ilegal, no existiendo en consecuencia orden o procedimiento que tienda a restringir sin derecho su libertad, requisito exigido por el artículo 617 del Código de Procedimientos en lo Criminal para que proceda un recurso de «habeas corpus».

Por estos fundamentos, los concordantes del auto apelado, de conformidad con lo sostenido por el suscripto en el caso de Mendel Wierny, — Sentencia de 13 de Octubre de 1917 — y con el fallo de esta Cámara que registra el tomo 4.°, página 180 de su colección (1), y lo aconsejado por el señor Procurador Fiscal de Cámara, se confirma, con costas, la resolución de f. 33, que deniega el recurso de «habeas corpus» interpuesto a su favor por Mauricio Steimberg.

A. Urdinarrain. — En disidencia de fundamentos: **Manuel B. de Anchorena.** — En disidencia de fundamentos: **Saúl M. Escobar.** — En disidencia: **T. Arias.** — **Marcelino Escalada.**

Disidencia de Fundamentos

Considerando: Que según se desprende del estudio de estas actuaciones el Poder Ejecutivo decretó la expulsión del recurrente el 24 de Noviembre de 1909, habiendo violado dicha orden y vuelto al país en 1916.

---

(1) Caso: Locascio, Juana F. de, entablando recurso de inconstitucionalidad de la «Ley de Residencia» en favor de su esposo, Santiago Locascio.

Posteriormente, por decreto de Octubre 6 de 1916, el Poder Ejecutivo le permitió regresar por el término de quince días, y, habiéndole negado la prórroga que solicitó, permaneció clandestinamente hasta el 8 de Mayo de 1917, en que fué aprehendido con otros contraventores.

Que, de lo expuesto, se evidencia en forma incontestable que el recurrente no se halla en la situación prevista en el artículo 627 del Código de Procedimientos en lo Criminal, a los efectos de hacer viable al presente recurso por tratarse de una persona que fué expulsada del país en el año 1909, y cuya resolución fué cumplimentada sin observación alguna durante varios años, habiéndola violado después, y solicitado, por último, un plazo prudencial para permanecer en la República, todo lo cual revela la improcedencia de este recurso.

Que tampoco es aplicable lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Jurisdicción y competencia, de 14 de Septiembre de 1863, por referirse a los casos en que la prisión hubiera sido ordenada por autoridad o persona que no estuviera facultada por la ley, lo que no ocurre en el sub-judice.

Que, en presencia de estos antecedentes, no hay objeto de analizar ninguna de las cuestiones planteadas al deducir el presente recurso, correspondiendo, en su virtud, confirmar la resolución de f. 33, con costas. — **Manuel B. de Anchorena.**

Disidencia de Fundamentos

Considerando: Que el Poder Ejecutivo por decreto de Noviembre 24 de 1909, decía:

«Vista la nota que antecede de la Jefatura de Policía de la Capital, a la que se adjunta una nómina de extranjeros para los cuales pide el desalojo temporario de nuestro medio, y, considerando:

«Que su conducta habitual los coloca en las condiciones previstas por el artículo 2.° de la ley 4144, como peligrosos para el orden público, etc.».

Que el Poder Ejecutivo al dictar ese decreto ha usado correctamente de la facultad que le acuerda el artículo 2.° de la ley 4144 y se ha basado para ello en la nota que le pasó la Jefatura de Policía de la Capital, de cuyo contenido da cuenta la transcripción que obra a f. 60 vta. y 61.

La citada ley no preceptúa reglas que el Poder Ejecutivo deba observar, imperativa e ineludiblemente, en cuanto a procedimiento, que en ello radica la substancia de cuanta crítica se ha hecho a tal ley.

Que, hallándose en vigencia la mencionada ley, el Poder Eje-

cutivo ordenó la salida de Steimberg, por reputar que su conducta habitual comprometía la seguridad nacional o perturbaba el orden público, según criterio del Poder Ejecutivo, quien ha contemplado el caso con la mayor justicia y equidad, y sólo en la medida de las necesidades de los poderes que por la ley le diera el Honorable Congreso, de acuerdo con las palabras del señor Ministro, doctor González. (Honorable Cámara de Diputados, Sesión de Noviembre 22 de 1902).

Que no es el momento de discurrir sobre la constitucionalidad de la ley 4144, ni de traer a cuenta los reiterados proyectos legislativos en pro de su derogación o modificación, en tal o cual sentido.

En estas circunstancias, se debe contemplar únicamente lo que concierne al recurso de «habeas corpus» deducido por Steimberg, y de él resulta que no hay efectiva restricción de su libertad, y, en habiéndola, ella emanaría de procederes tendientes a cumplimentar disposiciones adoptadas por la autoridad, rigiendo, entonces, los señalados en el artículo 617 del Código de Procedimientos en lo Criminal.

En el presente caso no se ve razón ni motivo bastante como para reputar que el Poder Ejecutivo haya ultrapasado sus atribuciones, y, en tal virtud, es de notarse que coincide la apreciación del Poder Ejecutivo, y del Poder Judicial, pues de la ley 4144 ha deducido aquél las reglas para proceder en esta clase de actos que le son facultativos y de que es responsable. (Suprema Corte, tomo 9, página 388); (1)

---

(1) Aun cuando, referentes a distinta materia que la del presente capítulo, — pues se trata de la detención por el Poder Ejecutivo Nacional, que pidió y obtuvo la extradición del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, del recurrente, indicado como uno de los cómplices en el asesinato del General Urquiza y actor principal en el de uno de sus hijos, el Coronel Don Justo del Carmen Urquiza, sin que hubiera podido sometérsele a juicio hasta entonces por el estado de guerra en que se encontraba la Provincia de Entre Ríos, donde no funcionaban los tribunales nacionales ni provinciales, presunto delito por el que fué desembarcado del vapor «Ortensia» en el que viajaba pocos días después de la revolución del 11 de Abril de 1870, en el puerto oriental de Santa Rosa, para de allí ser conducido a Montevideo de donde fué mandado a los calabozos de Buenos Aires, en cuyas circunstancias entabló el recurso de «habeas corpus», — creemos útil, sin embargo, transcribir los considerandos principales del fallo de la Suprema Corte, sobre atribuciones y responsabilidades del Poder Ejecutivo, citados por la Cámara Federal. Dice así:

Buenos Aires, Septiembre 22 de 1870.

Visto en el acuerdo el presente recurso deducido por Juan Ventura Montaña, para que se le mande poner en libertad, con lo expuesto y pedido por el Señor Procurador General:

El Poder Ejecutivo ha procedido de acuerdo con una facultad acordada por la ley, y, en tal virtud, ha entendido que la conducta de Steimberg comprometía la seguridad nacional y perturbaba el orden público.

En efecto. ¿Quién es Steimberg? Es rufián, f. 21 y f. 26, se junta con tipos de esa especie, hace vida inmoral y tiene o tenía concubina explotadora de un lenocinio; f. 28; cosa no negada por el referido a f. 31 vta., ex dueño de prostíbulos, f. 175, segundo cuerpo, expediente agregado, etc., etc.

Como se ve, el tal Steimberg puede y ha podido ser conside-

. . . . . .

Considerando, además, respecto de la petición del Señor Procurador General en su vista de foja veintiuna y vetintidós:

Primero, que, según los términos del artículo 20 de la Ley de 14 de Septiembre de mil ochocientos sesenta y tres la facultad de la Suprema Corte o de los Jueces de Sección a que respectivamente se ocurra, intentando el recurso que ese artículo establece, se limita a decretar la libertad del recurrente cuando no resulte justificada la prisión sin que, en el caso contrario, pueda tal facultad entenderse por interpretación hasta dar reglas de procedimiento al Poder Ejecutivo, prescribiéndole lo que debe hacer respecto de presos que se encuentran detenidos bajo la responsabilidad del mismo Poder Ejecutivo, que debe hacerse efectiva en la forma prevista por la Constitución Nacional.

Segundo, que tal extensión de aquella facultad, no estando expresamente autorizada por la ley, sería contraria a la independencia del Ejecutivo, que sólo de la Constitución, de las leyes, o de su propio criterio, está obligado a deducir las reglas de su procedimiento, en actos que le son facultativos y de que es responsable.

Tercero, que, en consecuencia, el Poder Judicial no puede reclamar del Ejecutivo que ponga a su disposición un preso legalmente detenido sino, cuando tratándose de un delito sometido al fuero nacional, reclama al indicado para su juzgamiento, porque entonces procede en defensa de sus propias atribuciones, sin agresión a la independencia del Ejecutivo.

Cuarto, que, no apareciendo hasta ahora más que un delito ordinario de que es sospechado el preso, perpetrado en territorio de una provincia, y sujeto, por tanto, al fuero judicial de esa provincia, el Poder Judicial de la Nación no tiene atribuciones suyas que defender pidiendo que el detenido se ponga a su disposición por el Poder que lo detiene.

. . . . . .

Por estos fundamentos, no ha lugar a la excarcelación solicitada por Juan Ventura Montaña, ni a la petición deducida por el Señor Procurador General en su citada vista de foja veintiuno y veintidós; satisfechas las costas y repuestos los sellos, archívese el expediente.

Salvador M.ª del Carril. — Francisco Delgado. — José Barros Pazos. — Benito Carrasco. — Marcelino Ugarte.

(Fallos de la Suprema Corte — Causa CIV. — El preso Juan Ventura Montaña, solicitando su excarcelación. — Tomo 9, pág. 382).

rado un tipo peligroso para la sociedad y dañoso para las buenas costumbres.

En tales condiciones no es posible admitir la pretensión de Steimberg de ampararse a lo consignado en el artículo 19 de la Constitución Nacional, pues el haber llevado la vida narrada a su respecto significa, evidentemente, y sin duda alguna, ofender la moral y el orden público, por lo que es factible traer su conducta ante la autoridad de los magistrados, genéricamente referidos en la constitución, para ser motivo de examen y decisión.

No puede quedar reservada sólo a Dios la conducta de un hombre como Steimberg, pues consentir su convivencia en nuestro medio implica relajar, enervar y corromper las buenas costumbres, en lugar de sostenerlas y acrecentarlas, cuya misión toca a las leyes, en sentir del Doctor Vélez Sársfield — nota al artículo 167 del Código Civil —, y, de consiguiente, su respectiva aplicación corresponde a los magistrados que aquéllas indican.

Steimberg es el perfecto «spécimen» del tipo inmigratorio que los norteamericanos califican de «undesirable people» y su expulsión está cumplidamente justificada.

, Constituye un ejemplo pernicioso para todos los habitantes del país, y son funestas las consecuencias que la imitación de su vida fácil e indecorosa comportan, desgraciadamente con bastante frecuencia, para nacionales y extranjeros.

Que, por lo demás, cabe observar a mayor abundamiento, que es improcedente el recurso de «habeas corpus» interpuesto en favor de un expulsado del territorio en virtud de la ley 4144, como lo tiene declarado el tribunal en el fallo del tomo 4, página 180 de su colección (1).

Por estas consideraciones y concordantes de la resolución apelada, se la confirma con costas. — **Saúl M. Escobar.**

Disidencia

Considerando: Que según lo expresa el recurrente y se confirma por el testimonio de f. 25, Mauricio Steimberg fué expulsado del país, por Decreto del Poder Ejecutivo de 24 de Noviembre de 1909, a mérito de lo informado por la Jefatura de Policía de esta Capital, y por considerar que su «conducta habitual» lo colocaba en las condiciones previstas por el artículo 2.° de la ley 4144, «peligroso para la seguridad nacional o perturbador del orden público».

Que, según consta en el testimonio de f. 27, dicho sujeto fué

---

(1) Caso: Locascio, Juana F. de, entablando recurso de inconstitucionalidad de la «Ley de Residencia» en favor de su esposo, Santiago Locascio.

autorizado por Decreto de Octubre 6 de 1916, para regresar al país por un término, que, si bien fué prorrogado posteriormente, en la actualidad se encuentra vencido.

Que, según se ve, Steimberg, fenecido como se encuentra el término por el cual el Poder Ejecutivo autorizó su regreso y permanencia en el país, hállase positiva e inequívocamente amenazado en su libertad, por procedimientos tendientes a restringirla, en cumplimiento del decreto mencionado de 1909.

Que, en esta circunstancia, conforme el artículo 617 del Código de Procedimientos en lo Criminal, es procedente el recurso de amparo intentado aun cuando el recurrente no se encuentre materialmente recluído, como reiteradamente lo tiene declarado este tribunal en el caso de Lauro Lagos, fallado el 27 de Octubre de 1906; y en el de Mendel Wierny, de 13 de Octubre de 1917.

Que, de los antecedentes, enunciados y demás constancias de autos, se deduce que la expulsión — anterior a la Ley 7029, llamada de «Seguridad Social» — fué dispuesta por el Poder Ejecutivo invocando las atribuciones que limitadamente le acuerda la número 4144.

Que, ello establecido, debe observarse que la ley 4144, en su artículo 2.°, único que invoca y en que se funda el Decreto de Noviembre 24 de 1909 faculta al Poder Ejecutivo para ordenar la salida de todo extranjero «cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público».

Que, como lo ha declarado esta Cámara, en el citado caso de Mendel Wierny, de extricta analogía con el presente, — y, abstracción hecha de las pésimas condiciones personales del recurrente —, no basta que el Poder Ejecutivo estime peligroso a un extranjero para proceder a su expulsión, sino que es menester que indique actos positivos de inconducta social, capaces de perturbar el mecanismo institucional del país.

Que, en tanto cuanto, el sentido de algún término esté perfectamente establecido (como lo están en el Derecho Constitucional, los términos de seguridad nacional y orden público), debe considerarse que aquellos que lo emplearon, lo hicieran en ese mismo sentir establecido a menos que por el texto resulte lo contrario. (Decisiones Constitucionales, Orlando Bumps, 17), porque debe presumirse que las palabras empleadas en las leyes, han sido usadas con la más grande exactitud posible.

Que en el caso sub-judice, a estar a las constancias del informe de Junio 22 del año en curso (1918), solicitado por este tribunal en pleno, y remitido por el Ministerio del Interior, no aparecen, por parte de Steimberg, actos positivos que importen una conducta peligrosa para la seguridad nacional y el orden público.

Que del citado informe de la Policía, resulta:

a) Que al elevar la Jefatura al Ministerio del Interior la nota en que se fundó el Decreto de Expulsión en Noviembre de 1909, so-

licitando para Mauricio Steimberg y otros la aplicación de la ley 4144, fué por considerar que a más de los calificados como «sectarios», debían incluirse como perturbadores peligrosos, a los individuos inmorales, dedicados a la explotación de lenocinios, etc.

b) que en la foja prontuarial número 22630, correspondiente a Steimberg, únicamente consta que «ha frecuentado sitios de corrupción y lugares sospechosos, acompañado siempre de rufianes, sectarios y ladrones; que no tiene ocupación, pues, a pesar de manifestar ser de profesión zapatero, no ha justificado donde trabajaba como tal, y, en cambio, hay constancias y declaración de la llamada Fanny Braiterman, que ella lo sostenía desde su llegada al país con el ejercicio de la prostitución».

Que los antecedentes parlamentarios de la ley 4144, no autorizan la interpretación analógica hecha por la Jefatura de Policía.

El Doctor Miguel Cané, autor del proyecto, decía: «La nota dominante es hoy el «anarquismo», con su séquito de crímenes, muchos de los que han horrorizado a la humanidad...

Esta persecución ejercida sin reposo por una policía avezada a la lucha, determina casi siempre la expatriación del perseguido, que, no pudiendo dirigirse a países donde tampoco encontraría una hora de reposo, ni a aquellos que por su plétora rechazan ya al inmigrante, elijen entre los dos o tres cuyas puertas les quedan abiertas, aquel cuyo clima bondadoso les ofrece ancho amparo, de propaganda primero y de acción más tarde... y así se van formando, principalmente en los bajos fondos sociales de nuestros primeros centros de población, verdaderas asociaciones de «criminales», que si no cometen el acto punible entre nosotros, reunen recursos y organizan los golpes de mano o los atentados salvajes que más tarde llevan a cabo en Europa...

Son pocos los procesos de anarquistas que no hayan revelado la presencia de alguno de los acusados en Buenos Aires, o alguna otra capital argentina.

Este país, pues, se ha convertido en un laboratorio de «crímenes», y de los más bárbaros que puedan imaginarse...

Que, como se ve, el autor del proyecto sólo tuvo en vista los actos de propaganda terrorífica, actuada o escrita, susceptible de perturbar el orden nacional establecido, pero nó los atentados contra la honestidad de las costumbres privadas, que tienen su condigno castigo, en las leyes represivas y en las ordenanzas municipales o de policía, de orden esencialmente local.

Que, por último, este tribunal al solicitar «en pleno», los antecedentes del caso al Poder Ejecutivo, ha entendido no ultrapasar el círculo de su atribuciones ni invadir la esfera propia del Poder Ejecutivo, indagando los motivos de hecho que tuvo éste en cuenta, para proceder a la expulsión de Steimberg, y, a este respecto, con-

viene dejar constancia de un precedente judicial de los Estados Unidos del Brasil, bajo el imperio de la Ley de 7 de Enero de 1907.

El artículo 1.° de dicha ley, conforme al artículo 2.° de la nuestra (4144), establece que el «extranjero que, por un motivo cualquiera, compromete la seguridad nacional o la tranquilidad pública, puede ser expulsado de todo o parte del territorio nacional».

El Tribunal Federal de Segunda Instancia, en 11 de Febrero de 1907, declaró «ilegal» un decreto ministerial porque — interpretando el artículo 1.°, transcripto más arriba —, había expulsado a una mujer extranjera como proxeneta.

Por todo lo expuesto, y a mérito de lo establecido en el artículo 634 del Código de Procedimientos en lo Criminal, 2.° apartado, corresponde declarar que la restricción a la libertad del sujeto Steimberg, no está suficientemente justificada.

Por tanto, se revoca el auto apelado, y se declara, en consecuencia, procedente el recurso de «habeas corpus», sin perjuicio del uso que el Poder Ejecutivo pueda hacer de las facultades que le acuerdan las leyes actualmente en vigencia, debiendo, a sus efectos, comunicarse esta resolución al Ministerio del Interior. — **T. Arias. — Marcelino Escalada.**

Con un criterio de verdadera policía social, la primera interpretación, salva un grave problema, como es el de que un gran número de individuos cuya presencia atenta contra la moralidad pública, puedan vivir en el seno de nuestra sociedad desarrollando actividades que comprometen la estabilidad del cuerpo social mismo.

La otra interpretación, más ceñida a los precedentes legales, presenta el inconveniente de orden práctico de hacer imposible esa exclusión.

Por eso es necesario, que al sancionar una nueva ley se tenga en vista esta dificultad y se dicte un precepto comprensivo de todos los individuos que, habiéndose radicado en el país, se vuelvan, por hechos posteriores a su entrada al mismo, indeseables por sus condiciones morales.

ACEPTACION DEL PRINCIPIO DEL DOMICILIO Y GRADUACION DE LOS DERECHOS DEL EXTRANJERO POR EL MISMO

El medio para obtener una adecuada legislación sobre la entrada y salida de extranjeros consiste en acordarles mayores derechos a medida que en forma gradual se va operando su arraigo al país.

La mayor residencia es un índice, sino de un valor absoluto, por lo menos de gran importancia, para medir las condiciones de arraigo del individuo que ingresa al país.

El proyecto del Doctor Carlos F. Melo, que hemos estudiado anteriormente está basado en ese principio, dividiendo como lo hemos visto, en plazos, el tiempo de residencia del extranjero y la adquisición de domicilio.

Es un sistema muy científico que permite amoldar la legislación reglamentaria a la constitución nacional que le da origen.

La mayor permanencia, el cumplimiento de requisitos de simple trámite y la observancia de buena conducta permiten suponer, que el extranjero se arraiga cada día más a las modalidades de nuestro país.

Como consecuencia de ese principio se establecen mayores garantías en su favor, las que llegan a ser completas cuando el individuo adquiere domicilio.

La aceptación del proyectado sistema permite coordinar la legislación que estudiamos a la de naturalización de extranjeros, en la cual la residencia es y será siempre un factor determinante de las soluciones legales correspondientes.

Es preciso otorgar al principio del domicilio proyecciones aún mayores.

El individuo que abandona el territorio después de un prolongado período, que le ha sido suficiente para domiciliarse en él, se encuentra — en el caso de que retorne — provisto de mayores facilidades que aquel que llega por primera vez.

Este principio contenido en el proyecto Melo, ha sido convertido en disposición vigente por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 31 de Diciembre de 1923 en que — art. 12 — se hace la distinción de los domiciliados con respecto a los viajeros que no han residido anteriormente.

CORRELACION ENTRE LA LEGISLACION DE ADMISION DE EXTRANJEROS Y LA DE NATURALIZACION

Por último, trataremos, siquiera brevemente, la materia referente a las relaciones entre las leyes de entrada y salida de extranjeros y las de naturalización de los mismos.

Es para nosotros verdad axiomática que la implantación de cualquier sistema de naturalización debe estar regido por una defensa contra los elementos inmorales que acuden al país.

Si se intentara una legislación de ciudadanía automática, la necesidad sería aún mayor, porque el sistema disminuye las oportunidades de fiscalización de los antecedentes individuales que ofrece la solicitud personal de cada aspirante.

Las últimas orientaciones de los proyectos parlamentarios no acusan una definición categórica en el sentido de uno u otro sistema: el proyecto del Dr. Raffo de la Reta admite ambos simultáneamente, en tanto una iniciativa del Dr. Landaburu, se inclina exclusivamente hacia la implantación del régimen de petición individual.

Es prematuro un concepto definitivo sobre las bondades de uno y otro, porque factores morales inducen a aceptar la ciudadanía automática, que presenta la gran ventaja de suprimir la abdicación formal de la ciudadanía de origen, mientras que razones de organización administrativa, inclinan hacia el sistema opuesto, pero en tanto es innegable lo que dejamos apuntado, es decir, que a mayor fiscalización en el momento de entrar al país el extranjero, se obtendrán mayores garantías contra las naturalizaciones ilegales.

Tales son los puntos cardinales que orientan una legislación nueva en materia de tránsito de extranjeros.

Anhelamos su implantación, con el convencimiento de que es, hoy por hoy, uno de los mayores problemas que debe resolver nuestro Parlamento.

NOTA. — Los casos jurisprudenciales referentes a la materia de admisión y expulsión de extranjeros han sido tomados de la «**Jurisprudencia Argentina**», publicación de los Dres. Tomás Jofré y Leónidas Anastasi.

APÉNDICE (1)

JURISPRUDENCIA NACIONAL

a) **Ciudadanía y Naturalización.**

A este respecto es interesante citar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha ratificado la decisión citada en el texto, por la cual se concede la ciudadanía a las mujeres.

En dicho fallo se distinguen los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, de acuerdo con las ideas que inspiran el fallo citado en el texto y por consiguiente se accede a la concesión de la carta de ciudadanía (2).

b) **Servicio militar de los menores de edad extranjeros que renuncian a la prerrogativa del artículo 21 de la Constitución Nacional.**

Una cuestión enteramente novedosa es la suscitada por un menor de edad extranjero, naturalizado argentino, que hizo renuncia, al adquirir la ciudadanía, del privilegio del artículo 21 de la Constitución Nacional.

Llegado a la edad militar opuso la nulidad de esa renuncia.

La Suprema Corte ha establecido el alcance de esa declaración en un fallo reciente en que se establece que el me-

---

(1) Posteriormente a la presentación de este trabajo de tesis, se han producido algunas innovaciones en la legislación extranjera y se han dictado importantes resoluciones jurisprudenciales argentinas.

Son ellas, las que aquí recopilamos.

(2) «La Prensa», 26-9-26.

nor renunciante al beneficio debe cumplir su obligación militar (1).

c) **La constitucionalidad de la obligación de enrolarse por parte de los naturalizados.**

En el caso de un infractor a las disposiciones de la ley 8129 (art. 33) que no cumplió la obligación de enrolarse, se planteó la cuestión de constitucionalidad de esa disposición.

El Procurador General de la Nación dictaminó en el sentido de que no es inconstitucional dicha exigencia, temperamento que informa también el fallo de la Suprema Corte.

En la sentencia del Alto Tribunal se estableció la diferencia entre las obligaciones militares que son las que la Constitución exime al extranjero y las electorales sobre las cuales no hay exención alguna.

El fallo ha merecido de «La Prensa», de esta Capital, un juicio favorable en el editorial de 19-4-27, que contiene verdaderos conceptos sobre la materia.

d) **La residencia en el país a los efectos de la ciudadanía.**

La Cámara Federal ha dictado un fallo sobre la materia en que se exige el requisito de la residencia actual por parte de los aspirantes a la ciudadanía, declarando que, aun, los servicios prestados al país no pueden eximir al solicitante del cumplimiento de ese requisito.

e) **Prueba de los requisitos necesarios para naturalizarse.**

Una cuestión que hemos debatido en el texto ha motivado una erudita vista fiscal que reclama la comprobación plena de tales requisitos.

Los fundamentos de la oposición a la concesión de la carta de ciudadanía son sumamente interesantes (2) y se refieren a la necesidad que existe de una mayor fiscalización de los aspirantes, exigiéndoles no tan sólo la información sumaria sino la prueba documental de su residencia y domicilio, mediante certificados de la Prefectura Marítima y de la Policía.

---

(1) «La Prensa», 5-8-26.

(2) «La Prensa», 26-7-26.

f) **Entrada y salida de extranjeros.**

En esta materia, algunas decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han reafirmado los casos anteriores.

La interesante cuestión relativa a la distinción entre pasajero, en general, e inmigrante, en especial, ha sido ampliamente tratada en el caso de un enfermo de tracoma a quien se le prohibió el desembarco.

He aquí el caso (1):

Ante el juzgado federal del Doctor Jantus se presentó el 2 de Agosto de 1926 José Fernando Rodríguez y expuso que a bordo del vapor «Belle Isle» había llegado al puerto de esta capital una señora con un hijito de un año y medio de edad, a cuyo desembarco se opusieron las autoridades de inmigración, y que la nombrada venía a nuestro país con el propósito de liquidar bienes de su pertenencia, los cuales, según aseveró, se encontraban abandonados por haber fallecido el apoderado de aquélla por lo cual interponía recurso de «habeas corpus» en su favor.

Como primera providencia, el juez solicitó informes de la dirección de Inmigración al respecto, la cual al hacerlo expresó por nota que dicha señora y su hijo fueron transportados por el vapor «Belle Isle» y que la misma intentó desembarcar en Montevideo, cuyas autoridades sanitarias la rechazaron por estar atacada de tracoma, siguiendo luego viaje hasta nuestra capital, donde los médicos de la repartición reeditaron aquel diagnóstico, en cuya virtud esa dirección dispuso prohibir la entrada al país a la nombrada, y declaró además que el capitán del mencionado vapor debía conducir a la viajera y a su hijo, a sus expensas, hasta el puerto de procedencia.

Al resolver la cuestión, el juez doctor Ferrer, a cargo interinamente de ese juzgado, en virtud del informe de la dirección de Inmigración resolvió desestimar el recurso interpuesto. Esta resolución fué revocada, a su vez, por la Cámara Federal, que hizo lugar al interdicto, interpretando y aplicando en sentido contrario lo sostenido por el ministerio fiscal acerca del alcance e inteligencia de las disposiciones de la ley nacional y desconociendo por consiguiente la validez a la orden expedida por las autoridades de inmigración.

Entre los fundamentos de su fallo destacó el tribunal el hecho de que el capitán del vapor «Belle Isle» trasportó a la pasajera, sin especificar en qué clase de pasaje y si venía a nuestro país en calidad de inmigrante, por lo cual ordenó la inmediata libertad de la

---

(1) «La Prensa», 9-6-27.

misma, que se hallaba internada en una de las dependencias de la dirección de Inmigración.

El derecho de admisión de extranjeros

En tales circunstancias, el procurador fiscal, doctor Anchorena, interpuso recurso extraordinario ante la Corte, la cual al resolver en definitiva, expresa que la Nación tiene el derecho de impedir la entrada de extranjeros en su territorio o de admitirlos en los casos y bajo las condiciones que juzgue conveniente establecer de acuerdo con la letra y espíritu de los artículos 25, 67, inciso 16 y 28 de la Constitución, y con las limitaciones que los mismos preceptúan.

Agrega luego la Corte que el Congreso ha dictado en ejercicio de sus poderes de policía sobre el particular la ley de inmigración 817 y otras posteriores, prohibiendo la introducción al país de cierta clase de inmigrantes y confiando al departamento respectivo el cumplimiento de las previsiones de aquellas leyes y de los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo.

Luego de estudiar las consideraciones que informaron el fallo de la Cámara Federal, aduce la Corte que se encuentra demostrado en autos que esa señora llegó al Uruguay como pasajera de tercera clase, siendo rechazada por las autoridades de aquel país y puesta a disposición del capitán en calidad de detenida a efecto de ser reconducida al puerto de La Coruña.

La calificación de inmigrante

Expresa luego que el hecho de la detención por sí solo no puede haber cambiado la condición de pasajera de tercera clase que originariamente le correspondía a aquélla y como tal debe ser considerada una vez expresado el propósito, hecho efectivo por ella, de desembarcar en el país, y agrega que se halla asimismo comprobada su calidad de extranjera y la circunstancia de no estar radicada de antemano en el país, y en tal virtud, dice, le corresponde la calificación de inmigrante y debe ser tenida por tal, atentas las disposiciones de los artículos 12 y 13 de la ley 817.

Al respecto dice el tribunal que el primero de ellos reputa inmigrante, para los efectos de la ley, a todo extranjero, jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella pagando pasaje de segunda o tercera clase y que la presunción de inmigrante sentada por ese artículo sólo desaparece conforme al artículo 13 respecto de los pasajeros de segunda o tercera clase que hagan presente, al tiempo de su desembarco al capitán, quien lo anotará en el diario de na-

vegación o a las autoridades marítimas del puerto de desembarco, su deseo de ser considerado como simple viajero.

Luego de referirse a las condiciones en que aquélla hizo el viaje, expresa la Suprema Corte que el director de Inmigración ha usado de sus facultades legales al impedir el desembarco de la misma y, por ello, revoca la sentencia apelada que dispuso su libertad

LEGISLACION EXTRANJERA

a) **Derechos civiles de los extranjeros.**

Méjico ha sancionado en esta materia una ley sobre propiedad de las tierras que restringe este derecho a los extranjeros.

En términos generales, puede decirse que de acuerdo a las nuevas disposiciones el derecho del extranjero queda limitado, prohibiéndose la adquisición de dominio directo sobre tierras situadas a menos de cien kilómetros de las fronteras y cincuenta de las costas.

b) **Entrada, tránsito y salida de extranjeros.**

En los Estados Unidos se ha dictado una nueva ley según la cual la afluencia de extranjeros queda sujeta a un límite por nacionalidades.

En tal virtud, ningún extranjero puede entrar al territorio norteamericano una vez excedido el límite de habitantes de su país, fijado por la ley.

Para saber si la nación a que pertenece el inmigrante puede enviar aún nuevos contingentes, es necesario dirigirse a los consulados respectivos.

La nacionalidad por nacimiento es la única que se tiene en cuenta, respecto de la concesión o negación del permiso, de modo que un extranjero naturalizado luego en otro país, conserva ante los Estados Unidos su nacionalidad de ori-

gen y de acuerdo a ella se regirá la cuestión sobre su admisión.

Los consulados intervienen en la determinación de los casos de extranjeros que habiendo residido en los Estados Unidos y luego se hubieren ausentado, pretendan regresar a aquél país.

c) **Exclusión de razas.**

En Panamá se ha planteado el problema de las razas exóticas, dictándose una nueva ley de inmigración que excluye los chinos, japoneses, sirios, turcos, hindúes, dravinianos y negros de las Antillas y de las Guayanas.

Los individuos de dichas razas, actualmente residentes en aquel país, que se ausentaren, no podrán regresar.

ACTOS DE CARACTER INTERNACIONAL

La cuestión relativa a la doble prestación del servicio militar por parte de los hijos de extranjeros, ha sido estudiada últimamente en nuestro país.

La jurisprudencia federal había advertido la anomalía en algunas resoluciones.

En efecto, algunos ciudadanos argentinos, hijos de padres italianos, que en la época de la edad electoral residían en Italia, fueron condenados por el tribunal a la pena de recargo de un año del servicio militar en virtud de no haber cumplido la obligación de enrolarse.

Pero, el Tribunal que no podía eludir el cumplimiento de la ley, tuvo en cuenta, sin embargo, que aquellos ciudadanos habían cumplido sus obligaciones militares en Italia, razón por la cual resolvió dirigirse al Poder Ejecutivo haciéndole presente tal situación por si éste creyere oportuno hacer uso de la facultad que le acuerda el artículo 86, inciso 6, de la Constitución Nacional, indultándolos de la condena.

Nuestro gobierno ha mirado esas dificultades y ha en-

sayado su solución en un acuerdo franco-argentino, recientemente celebrado, en que se dispone:

«Artículo 1. — Los individuos nacidos en el territorio de la República Argentina serán considerados como si hubieran cumplido con las obligaciones del servicio militar en tiempo de paz que les impongan las leyes francesas, si han cumplido con las obligaciones de la ley militar argentina y si lo comprueban presentando un documento oficial de las autoridades argentinas.

«Art. 2. — Los individuos nacidos en el territorio de la República Argentina serán considerados como si hubieran cumplido con las obligaciones del servicio militar que les impongan las leyes argentinas, si han cumplido las obligaciones de la ley militar francesa, y si lo comprueban presentando un documento oficial de las autoridades francesas.

«Art. 3. — Las disposiciones del presente acuerdo no modifican la situación jurídica de los individuos afectados por los artículos precedentes con respecto a su nacionalidad.

«Concluído en doble en París, el 26 de Enero de 1927. — A. Briand. — De Toledo.»

BIBLIOGRAFIA

I. — OBRAS GENERALES

a) DERECHO CONSTITUCIONAL.

COOLEY, Thomas M. — «The general principles of constitucional law in the United States of America». — Segunda edición de Alexis C. Angell. — Boston, 1891.

CARRANZA, Arturo B. — «Digesto Constitucional Argentino». — 3.ª edición. — Buenos Aires, 1905.

ESTRADA, José Manuel. — «Curso de Derecho Constitucional». — Conferencias en la Universidad de Buenos Aires, tomadas y publicadas por Alberto Martínez. — Buenos Aires, 1877.

ESMEIN. — «Elementos de Droit Constitutionnel. — París, 1896.

GONZALEZ CALDERON, Juan A. — «Derecho Constitucional Argentino». — Buenos Aires, 1917.

GONZALEZ, Florentino. — «Lecciones de Derecho Constitucional». — Buenos Aires, 1869.

GONZALEZ, Florentino. — «Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal, presentado a la Convención del Estado de Buenos Aires». — Buenos Aires, 1860.

LOPEZ, Lucio V. — «Curso de Derecho Constitucional». — Extracto de las Conferencias dadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. — Buenos Aires, 1891.

MONTES DE OCA, Manuel Augusto. — «Lecciones de Derecho Constitucional». — Notas tomadas de las conferencias del autor por Alcides V. Calandrelli. — Buenos Aires, 1896.

VALLE, Aristóbulo del. — «Derecho Constitucional». — Conferencias tomadas por Carlos A. Carranza y Antonio Vidal Domínguez. — Buenos Aires, 1895.

VEDIA, Agustín de. — «Estudio Constitucional». — Bs. Aires, 1899.

b) DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.

AZPIROZ, Manuel. — «Código de extranjería de los Estados Unidos Mejicanos». — Méjico, 1876.

BRUZUAL LOPEZ, Rafael. — «Derechos de los venezolanos». — Caracas, 1910.

GARY, Ferdinand. — «De la condition juridique des français a l'etranger d'aprés les traités et les conventions diplomatiques, les principes de droit international privé, la legislation et la jurisprudence française et etrangére». — París, 1890.

MANDY, Georges A. — «La cautio judicatum solvi». Les etrangers devant la justice en droit international privé. Etude de legislation comparée. — París, 1897.

PASSICOT, Juan. — «Los extranjeros en la relación del Derecho Público Argentino». — Buenos Aires, 1884.

PLANAS SUAREZ, Simón. — «Los extranjeros en Venezuela. Su condición ante el derecho público y privado de la República». — Caracas, 1905.

RODRIGUEZ, Ricardo. — «La condición jurídica de los extranjeros en Méjico». — Méjico, 1903.

ZEGARRA, Félix Cipriano C. — «La condición jurídica de los extranjeros en el Perú». — Santiago de Chile, 1872.

II. — OBRAS ESPECIALES

c) CUESTIONES SOBRE LA NACIONALIDAD.

BUZZATI, Giulio Cesare. — «La doppia cittadinanza studiata nei rapporti fra l'Italia e la Reppublica Argentina». Rivista Coloniale. — Luglio, Ottobre, 1900.

BISOCCHI, Carlo. — «Acquisto e perdita della nazionalitá nella legislazione comparata e nel diritto internazionale». — Milano, 1907.

CASTRO y GONZALEZ, Antonio de. — «Conflictos de nacionalidad». — Madrid, 1900.

GOGORDAN, M. George. — «Droit de gens». La nationalité au point de vue des rapports internationaux — París, 1890.

LAPRADELLE, Geouffre de. — «De la natonalité d'origine». — París, 1893.

PLANAS SUAREZ, Simón. — «Derecho Internacional Privado. La nacionalidad «jus soli». Legislación dominicana. El código político y el civil. Necesidad de mantener el principio territorial. Naturalizaciones. Privilegios de extranjería. Domicilio. Heimathlosat. Cambio de nacionalidad de la mujer por el matrimonio». — Santo Domingo, 1907.

RESTELLI, E. — «La adquisición de la nacionalidad en el derecho argentino». — Buenos Aires, 1911.

SAMAMA, D. — «Doppia cittadinanza». — Florencia, 1910.

ZEBALLOS, Estanislao S. — «La Nationalité». París, 1914.

d) PUBLICACIONES Y OBRAS ESPECIALES.

I. — REVISTA DE DERECHO, HISTORIA Y LETRAS

En especial, los tomos correspondientes a:

1917. Tomo 57, pág. 7. — «Los gallegos en el Centenario Argentino».

1917. Tomo 56, pág. 327. — «Naturalización de los extranjeros». — Carlos C. Malagarriga.

1917. Tomo 56, pág. 162. — «Nuevos principios para la adquisición y pérdida de la nacionalidad en el derecho francés'. — Belisario J. Montero.

1916. Tomo 48, pág. 241. — «El concepto de la patria». — Luis A. Podestá Costa.

1914. Tomo 48. pág. 304. — «La edad electoral». — José Arce.

1913. Tomo 46, pág. 31. — «Antecedentes económicos de la Constitución Argentina». — Manuel Carlés.

1913. Tomo 45, pág. 288. — «Determinación del estatuto personal». — Alcides Calandrelli.

1912. Tomo 43, pág. 283. — «Algunos problemas de la nacionalidad». — José D. Bianchi.

1912. Tomo 43, pág. 238. — «El extranjero en la guerra civil».

1912. Tomo 43, pág. 130. — «La transformación social y política de la República Argentina». — E. S. Zeballos.

1912. Tomo 42, pág. 130. — «Naturalización de extranjeros». — Belisario J. Montero.

1912. Tomo 41, pág. 440. — «Los extranjeros en los comicios municipales del Rosario y Buenos Aires». — E. S. Zeballos.

1911. Tomo 40, pág. 503. — «Adquisición de la nacionalidad en el Derecho Argentino». — Ernesto Restelli.

1909. Tomo 33, pág. 505. — «Los extranjeros ante la ley chilena». — Agustín Correa Bravo.

1909. Tomo 32, pág. 327. — «Ley que reglamenta la inmigración de extranjeros en los Estados Unidos».

1909. Tomo 31, pág. 465. — «La emigración italiana a la Argentina». — P. F. Materi.

1908. Tomo 31, pág. 469. — «La emigración al Brasil».

1907. Tomo 28, pág. 142. — «Capitales alemanes en la República Argentina». — Barón Von Holleben.

1907. Tomo 27, pág. 685. — «La emigración italiana a las Dos Américas». — Comandante Davin.

1907. Tomo 27, pág. 222. — «Reforma de la ley de inmigración de los Estados Unidos». — E. S. Zeballos.

1905. Tomo 23, pág. 242. — «Antecedentes del Derecho Internacional Privado de la República Argentina». — A. F. Pizarro y C. M. Kier.

REVISTA DE DERECHO INTERNACIONAL. — Nros. de 1923. Artículos de los Dres. Juan Carlos Garay y José León Suárez, sobre doble ciudadanía.

DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS y del SENADO DE LA NACIÓN. — Años 1869, 1870, 1884, 1888, 1889, 1893, 1895, 1896 y 1902 a 1922. (Con los proyectos citados en el texto).

ACTAS DEL CONGRESO SUDAMERICANO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO DE MONTEVIDEO de 1889, Buenos Aires, 1894.

COLECCIÓN DE LEYES NACIONALES. (Edición Lajouane).

Códigos de la Nación.

LEYES ESTADOUNIDENSES, de 1907 y 1917, sobre inmigración.

e) **Jurisprudencia.**

«Gaceta del Foro».

Jurisprudencia Argentina.

CARETTE. — Diccionario de Jurisprudencia Argentina.

ZAVALIA. — Jurisprudencia de la Suprema Corte, Bs. Aires, 1924. Colección de Fallos de ls Cámaras Civiles, Federal y de la Suprema Corte..

Publicaciones de «La Prensa» y «La Nación» sobre Jurisprudencia Federal y Civil.

Además, las publicaciones de menor importancia o referentes a casos muy particulares, que van citadas en forma de nota con referencias.

INDICE

INDICE

Página

AVANT-PROPOS 13

LIBRO PRIMERO — ANTECEDENTES HISTORICOS

CAPITULO PRIMERO. — **EL EXTRANJERO DURANTE EL PERIODO COLONIAL** (1700 - 1810)

I. — **El extranjero durante el período colonial.** — Antecedentes de la legislación española. — La naturalización en el viejo derecho español. — Las Leyes de Partidas y la nueva Recopilación 29

II. — **Las Leyes de Indias.** — Carácter hostil de la legislación. — Adquisición de la nacionalidad. — Motivos que impulsaron esta legislación; la influencia religiosa; opiniones de Estrada. — El derecho de composición como atenuante de las prohibiciones impuestas a extranjeros. — Beneficios y restricciones impuestas en los tratados con las demás potencias 33

III. — **El último período de la Colonia.** — Las necesidades económicas. — Violación de la ley para satisfacerlas: el contrabando. El extranjero — violador sistemático de la ley — como factor de la emancipación. — La Representación de los Hacendados como reflejo de la situación política y económica del país 43

Página

CAPITULO SEGUNDO. — EL EXTRANJERO DURANTE EL PERIODO DE LA INDEPENDENCIA (1810-1811)

I. — La Revolución de Mayo y las primeras resoluciones de los gobiernos patrios respecto a la condición del extranjero 49

CAPITULO TERCERO. — EL EXTRANJERO DURANTE LOS PRIMEROS GOBIERNOS PATRIOS (1811-1816)

I. — La primera carta de ciudadanía otorgada por los gobiernos patrios 55

II. — El proyecto de Constitución de 1812 57

III. — El año 1813. — La Asamblea Constituyente. — Franquicias para la obtención de la ciudadanía a determinados habitantes útiles al país. — La condición de los españoles . . 59

IV. — El Estatuto Provisional del año 1815 . . . 63

V. — El Decreto de 30 de Mayo de 1815 65

VI. — El Congreso de Tucumán. — La labor del Congreso con respecto a ciudadanía y naturalización. — Actos individuales de concesión de cartas de ciudadanía. — Decretos fundados en circunstancias transitorias . . 67

CAPITULO CUARTO. — DESDE EL REGLAMENTO DE 1817 HASTA LA CONSTITUCION DE 1826

I. — Ausencia de legislación orgánica en este período. — Comienza a mejorar la situación de los españoles, que adquieren gradualmente algunos derechos que antes les fueron negados. — Las finanzas públicas inducen al gobierno a apelar al esfuerzo extranjero: los empréstitos 71

Página

CAPITULO QUINTO. — **AFIANZAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES POR LOS PRIMEROS TRATADOS CON POTENCIAS EXTRANJERAS (1823 - 1825)**

I. — **Los primeros tratados internacionales.** — Tratados con Colombia, Chile y la Gran Bretaña. — Igualdad civil de los súbditos de las partes contratantes con los nacionales. — Cláusula de la nación más favorecida . . . 75

II. — **El Tratado con Colombia** 77

III. — **El Tratado celebrado entre la República Argentina y la Gran Bretaña en 1825.** — Una franquicia concedida a los súbditos ingleses sin el beneficio de la reciprocidad: la libre adquisición de bienes raíces y muebles. — Libertad de cultos: importancia de esta cláusula 79

Unidas 81

CAPITULO SEXTO. — **LA CONSTITUCION de 1826**

I. — **La Constitución de 1826** 85

CAPITULO SEPTIMO. — **DURANTE LA TIRANIA (1829-1852)**

I. — **El período de la Tiranía.** — Desde la Constitución de 1826 a la de 1853: caracteres de la legislación durante este período. — Ausencia de disposiciones legislativas en el orden nacional; legislación peculiar de cada provincia. — Breve análisis de la de Buenos Aires. — Motivos propios que ocasionaron dicha legislación: Buenos Aires, centro inmigratorio y llave de entrada al país. — El gobierno de Rosas y las reclamaciones extranjeras 89

IV. — **El Tratado entre Chile y las Provincias**

Página

CAPITULO OCTAVO. — **EL EXTRANJERO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES (1819 - 1852)**

I. — **El extranjero en las Constituciones provinciales.** — Necesidad del estudio del derecho público de las provincias. — La materia de la ciudadanía y naturalización legislada por las Constituciones de los estados federales. — Reconocimiento de los derechos primordiales del hombre para todos los habitantes. — Factores especiales limitaron, algunas veces, las libertades de todos y afectaron, por sus modalidades, las prerrogativas del extranjero 95

CAPITULO NOVENO. — **LA CONSTITUCION DE 1853**

I. — **La Constitución de 1853.** — El principio. — Exposición de los preceptos referentes a la condición jurídica del extranjero. — Ideas generales en relación a la legislación americana 131

II. — **Sistema constitucional de la igualdad civil.** — Los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional; su crítica. — El liberalismo de los hombres de 1853, con respecto a los derechos del extranjero. — Las disposiciones referentes a los derechos civiles de que ellos gozan ¿rompen el principio de la igualdad civil? — Opiniones de los autores argentinos al respecto. — Las contribuciones forzosas del artículo 20 135

III. — **Sistema constitucional de legislación uniforme sobre ciudadanía y naturalización.** — El artículo 67, inciso 11, y la facultad del Congreso de legislar sobre ciudadanía con arreglo al principio de la ciudadanía natural. — La Constitución de los Estados Unidos y las atribuciones del Congreso de la Unión, al respecto: la enmienda XIV de 1868. — Dificultades suscitadas por la primitiva redacción del artículo. — Jurisprudencia norteamericana 141

Página

CAPITULO DECIMO. — LA CONSTITUCION PROVINCIAL DE BUENOS AIRES DE 1854

I. — **La Constitución provincial de Buenos Aires de 1854.** — La discusión sobre el principio de ciudadanía natural. — Intervención del ministro francés, reclamando de su aplicación a los hijos de súbditos franceses, nacidos en el país. — Disposiciones relativas a naturalización de extranjeros 147

CAPITULO UNDECIMO. — LAS LEYES DE NATURALIZACION Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

I. — **El Tratado con España de 1857.** — El Tratado con España de Abril de 1857. — La doctrina constitucional, las de los tratadistas europeos de la época y las condiciones de nuestro país. — Rectificación de una crítica injusta y severa 153

II. — **La ley de ciudadanía de 1857.** — Es una confirmación del error de Alberdi, porque el principio del «jus soli», como atributivo de la nacionalidad, aparece destruído por las excepciones que admitió la ley misma. — La naturalización: sistema administrativo-judicial para su obtención 157

III. — **Como se elaboró la ley.** — El proyecto Pardo. — Dictamen de la Comisión de Legislación. — El debate en la Cámara de Diputados. — Sanción en este cuerpo. — La discusión en el Senado 159

IV. — **El texto de la ley de 1857** 181

V. — **EL Tratado de 1859** 185

CAPITULO DUOCECIMO. — EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CIUDADANIA NATURAL (REFORMA DE 1860)

I. — **La reforma de 1860 y la materia de la ciudadanía y naturalización** 189

Página

CAPITULO DECIMOTERCERO. — **EL TRATADO CON ESPAÑA DE 1863**

I. — **El tratado entre España y la República Argentina del año 1863.** — Modificación de la cláusula del tratado de 1857, respecto a las reglas que rigen la condición del español en la República. Un principio de excepción en el derecho público español: el tratado y la ley española de 1864 195

Referencia de Documentos correspondientes al Libro Primero . 197

LIBRO SEGUNDO — SISTEMA CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO DE LA NACIONALIDAD

CAPITULO DECIMOCUARTO. — **LA LEY DE NATURALIZACION de 1869.**

I. — **La Ley de Naturalización de 1869.** — Sus antecedentes: los proyectos de los doctores Rufino de Elizalde y Valentín Alsina, presentados en la Cámara de Diputados en 1862. Dictamen de la Comisión de dicha Cámara. Entrada del proyecto a la de Senadores en 1869; la discusión en este Cuerpo. Sanción definitiva de la ley 205

II. — **La discusión en la Cámara de Senadores** . . 213

III. — **Sanción definitiva de la Ley de Naturalización** 227

CAPITULO DECIMOQUINTO. — **LA REFORMA DE LA LEY DE NATURALIZACION DE 1869.**

I. — **La reforma de la ley de Naturalización.** — Las primeras tentativas; puntos de reforma indicados por los pensadores de la época . . 233

II. — **Los proyectos de reforma de la ley de 1869** . 235

Página

CAPITULO DECIMOSEXTO. — **BASES PARA LA REFORMA DE LA LEY DE 1869. — CRÍTICA JURISPRUDENCIAL.**

I. — **Bases para la reforma de la ley de 1869.** — Conclusiones extraídas de los proyectos presentados al Congreso Nacional y de la práctica de la ley. — Ideas generales para la reforma. — La jurisprudencia federal, precioso auxiliar del legislador para la obra futura . 265

II. — **Factores que deben tenerse en cuenta para la reforma proyectada** 271

A) Selección de extranjeros que aspiran a la naturalización 271

B) Selección por la caducidad de la naturalización 276

C) Naturalización de la mujer extranjera . 277

CAPITULO DECIMOSEPTIMO. — **PROYECCIONES DEL VÍNCULO DE LA NACIONALIDAD.**

I. — **Proyecciones del vínculo de la nacionalidad.** — Ausencia de disposiciones legales. — Irrenunciabilidad del vínculo por parte del individuo. — Caducidad de la Naturalización; soluciones jurisprudenciales y soluciones diplomáticas: el tratado entre la República Argentina y Suecia (ley 3308). 291

LIBRO TERCERO — CONFLICTOS DE NACIONALIDADES

CAPITULO DECIMOCTAVO. — **LA DOBLE NACIONALIDAD.**

I. — **La doctrina de la doble ciudadanía. Puntos generales** 299

II. — **La doctrina y los congresos científicos** . . 303

Página

III. — **Caracteres del sistema de doble ciudadanía.** — Principios sentados en el primer congreso de los Italianos en el extranjero. — La proposición Buzzati en relación a la legislación Argentina 307

IV. — **Soluciones internacionales de los conflictos de ciudadanías.** — Los tratados celebrados por los Estados Unidos de América con la Confederación Alemana del Norte y con Méjico, en 1868, como modelos de estas convenciones. Sus caracteres: a) reconocimiento de la naturalización efectuada en cada uno de los países que celebran el acuerdo: b) readquisición de la nacionalidad de origen por el nuevo domicilio 315

V. — **Cuestiones relativas al servicio militar y a la ciudadanía de los súbditos europeos en la República Argentina.** — La ley francesa de 15 de Julio de 1889. Ley italiana de 31 de Enero de 1901. Proyecto del gabinete italiano presentado a la Cámara de Diputados del Reino en 1909 319

VI. — **Soluciones diplomáticas de casos particulares suscitados entre la República Argentina y los países Europeos.** — Antecedentes producidos entre la República Argentina y España; soluciones dadas al respecto, admitiendo el principio del «jus soli». La obra de nuestros plenipotenciarios. Casos ocurridos con Italia y Francia 327

CAPITULO DECIMONOVENO. — **HACIA LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS DE NACIONALIDADES.**

I. — **Hacia la solución de los conflictos de nacionalidades.** — Factores que deben considerarse al estudiar la aplicabilidad del sistema de la doble nacionalidad:

a) razones de orden moral;

b) problemas netamente jurídicos.

¿La coexistencia de las diversas nacionalidades es, en absoluto, posible? — Un momento en que es ineludible la separación de los vínculos. — Casos prácticos. — Bases de solución 331

LIBRO CUARTO — EL EXTRANJERO Y LAS LEYES REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCION EN MATERIA DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.

Página

CAPITULO VIGESIMO. — IDEAS GENERALES SOBRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCION NACIONAL ACERCA DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS.

I. — **Generalidades.** — Necesidad del estudio de las leyes reglamentarias de la Constitución Nacional, en materia de los derechos de los extranjeros. — Contenido y límites de este estudio 343

CAPITULO VIGESIMOPRIMERO. — EL EXTRANJERO Y LA LEGISLACION DE CABOTAJE.

I. — **El extranjero y las leyes que rigen el Comercio y navegación fluvial de cabotaje.** — Antecedentes constitucionales y legales. — La ley 7049. El pensamiento del miembro informante de la comisión, doctor Saavedra Lamas . . 349

CAPITULO VIGESIMOSEGUNDO. — EL EXTRANJERO ANTE LA LEGISLACION SOBRE JURISDICCION Y COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES.

I. — **El extranjero y las leyes sobre la jurisdicción y competencia de los tribunales Argentinos.** — Una materia de excepción: La Constitución Nacional y las leyes de organización de los Tribunales. Disposiciones de los Artículos 1.° y 2.° de la ley 48, de 14 de Septiembre de 1863. Jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional 357

Página

II. — **Casos de aplicación de las reglas Constitucionales y reglamentarias sobre jurisdicción federal** 360

CAPITULO VIGESIMOTERCERO. — **EL EXTRANJERO EN EL JUICIO.**

I. — **El extranjero en el juicio.** — El derecho público argentino; la ley 150, de organización de la Justicia Federal. — El Derecho Internacional; la Convención de La Haya . . . 367

CAPITULO VIGESIMOCUARTO. — **EL EXTRANJERO Y LA FUNCION PÚBLICA.**

I. — **El extranjero y la función pública.** — El texto Constitucional. — Las leyes especiales . . . 373

CAPITULO VIGESIMOQUINTO. — **EL EXTRANJERO Y LA LEGISLACION SOBRE JUBILACIONES.**

I. — **Las leyes de jubilaciones y pensiones y la nacionalidad del beneficiario.** — El artículo 1.° de la ley de jubilaciones y la discusión parlamentaria. Ideas del Doctor Zeballos . . 379

CAPITULO VIGESIMOSEXTO. — **EL EXTRANJERO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS.**

I. — **El extranjero y los derechos políticos en el estado actual de la legislación Argentina.** — Las Constituciones provinciales; reconocimiento de los derechos políticos al extranjero. — Las leyes orgánicas de los municipios: desinterés del extranjero por el ejercicio del derecho de sufragio en los comicios municipales 385

Página

CAPITULO VIGESIMOSEPTIMO. — **SISTEMA CONVENCIONAL Y LEGAL DE EXTRADICION.**

I. — **El extranjero y la legislación y los tratados sobre extradición.** — Una materia privativa del extranjero. — La ley 1612, de 25 de Agosto de 1885. — Los tratados con las potencias europeas. — El tratado de Montevideo de 1889 393

LIBRO QUINTO — ADMISION, TRANSITO Y EXPULSION DE EXTRANJEROS

CAPITULO VIGESIMOCTAVO. — **LA CONSTITUCION NACIONAL Y LA ENTRADA, TRÁNSITO Y SALIDA DE EXTRANJEROS.**

I. — **La admisión, tránsito y expulsión de extranjeros.** — El texto constitucional. — Legitimidad del derecho del Estado de excluír determinadas categorías de extranjeros y de expulsar aquellos que son nocivos a la colectividad. — Opinión de Estrada sobre la expulsión. — Las leyes 4144 y 7029. — Su inconstitucionalidad. — Proyectos de derogación de las mismas 409

CAPITULO VIGESIMONOVENO. — **CUESTIONES METODOLÓGICAS en MATERIA DE LEGISLACION DE ENTRADA Y SALIDA DE EXTRANJEROS.**

I. — **Las leyes y proyectos sobre admisión y expulsión de extranjeros.** — Una cuestión metodológica previa: ¿ley de inmigración, ley

Página

de residencia o ley de extranjeros? — Los proyectos presentados al Congreso Nacional por los Doctores Carlos F. Melo y Rodolfo Moreno (h.). — El proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, de Julio de 1923 417

CAPITULO TRIGESIMO. — **LA ADMISION DEL EXTRANJERO.**

I. — **La admisión del extranjero al territorio de la República.** — Extranjeros no admisibles: enumeraciones de las leyes 4144 y 7029. — Los proyectos de los Doctores Melo y Moreno y del Poder Ejecutivo. — Relaciones entre dichos proyectos y las leyes de los Estados Unidos 425

A) Proyecto Melo 426

B) Proyecto Moreno 428

C) Proyecto del Poder Ejecutivo 430

D) Legislación de los Estados Unidos. . . 437

CAPITULO TRIGESIMOPRIMERO. — **LA EXPULSION DEL EXTRANJERO.**

I. — **La expulsión del extranjero de la República.** — Los términos del problema. — Estudio comparativo de los proyectos nacionales — La legislación argentina: leyes 4144 y 7029. — La legislación norteamericana 447

A) Proyecto Moreno 448

B) Proyecto Melo 449

C) Proyecto del Poder Ejecutivo 458

CAPITULO TRIGESIMOSEGUNDO. — **CONCLUSIONES.**

I. — **Conclusiones relativas a la materia de la admisión y expulsión de extranjeros del territorio** 465

Carácter general de las leyes referentes a la entrada y salida de extranjeros 468

Jurisprudencia 470

Aceptación del principio del domicilio y graduación de los derechos del extranjero por el mismo 482

Correlación entre la legislación de admisión de extranjeros y la de naturalización . . . 483

APÉNDICE

(Innovaciones en la legislación extranjera sobre inmigración, posteriores al año 1923 y principales resoluciones jurisprudenciales argentinas contemporáneas.)

Página

Jurisprudencia Nacional

a) Ciudadanía y naturalización 485
b) Servicio militar de los menores de edad extranjeros que renuncian a la prerrogativa del artículo 21 de la Constitución Nacional 485
c) La constitucionalidad de la obligación de enrolarse por parte de los naturalizados 486
d) La residencia en el país a los efectos de la ciudadanía. . 486
e) Prueba de los requisitos necesarios para naturalizarse . 486
f) Entrada y salida de extranjeros 487

Legislación Extranjera

a) Derechos civiles de los extranjeros 489
b) Entrada, tránsito y salida de extranjeros 489
c) Exclusión de razas 490

Actos de carácter Internacional 490

Bibliografía 493

LIBRERÍA JURÍDICA, de Valerio Abeledo

1368 - LAVALLE - 1374 (frente a los Tribunales). — U. T. 38 Mayo 6126

BUENOS AIRES

Obras de Derecho Constitucional y Administrativo

PUBLICADAS POR LA CASA

Matienzo J. N. — Cuestiones de Derecho Público Argentino. 2 tomos, rústica $ 8; encuad. especial . . . . . $ 14.—

Bas A. M. — El Derecho Federal Argentino Nación y Provincias. 2 tomos, rústica $ 20—; m/tela $ 24.—; m/pasta . . . . . » 26.—

Vedia y Mitre M. de. — Derecho Constitucional Comparado. Principios Fundamentales y Derecho Federal. 2 Fascículos, rústica $ 4.—; enc. en m/tela . . » 6.—

Varela L. V. — Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires (1870-1873). 1 tomo, rústica $ 20.—; m/pasta . . . . . » 23.—

Sánchez Viamonte C. — El «Hábeas Corpus». La Libertad y su Garantía. Doctrina, Jurisprudencia y Legislación Comparada. 1 tomo, rústica $ 6.—; m/tela $ 8.—; m/pasta . . . . . » 9.—

Quirós y R. P. Emiliani. — Derecho Administrativo. 2 tomos, rústica $ 16.—; encuadernado m/tela . . . » 20.—

Araya R. — Tarifas Ferroviarias. 2 tomos, en rústica $ 12.—; m/tela 16.—; m/pasta . . . . . » 18.—

Riobóo Meabe R. A. — Derecho Administrativo 1 tomo, rústica $ 3.—; encuadernado . . . . . » 5.—

Municipalización de los Servicios Públicos. Estudio económico, financiero, político, jurídico y social, por el Dr. NATALIO MURATTI . . . . . .

UNIVERSITY OF N.C. AT CHAPEL HILL
0002936516 0